

3 1142 00203 3010

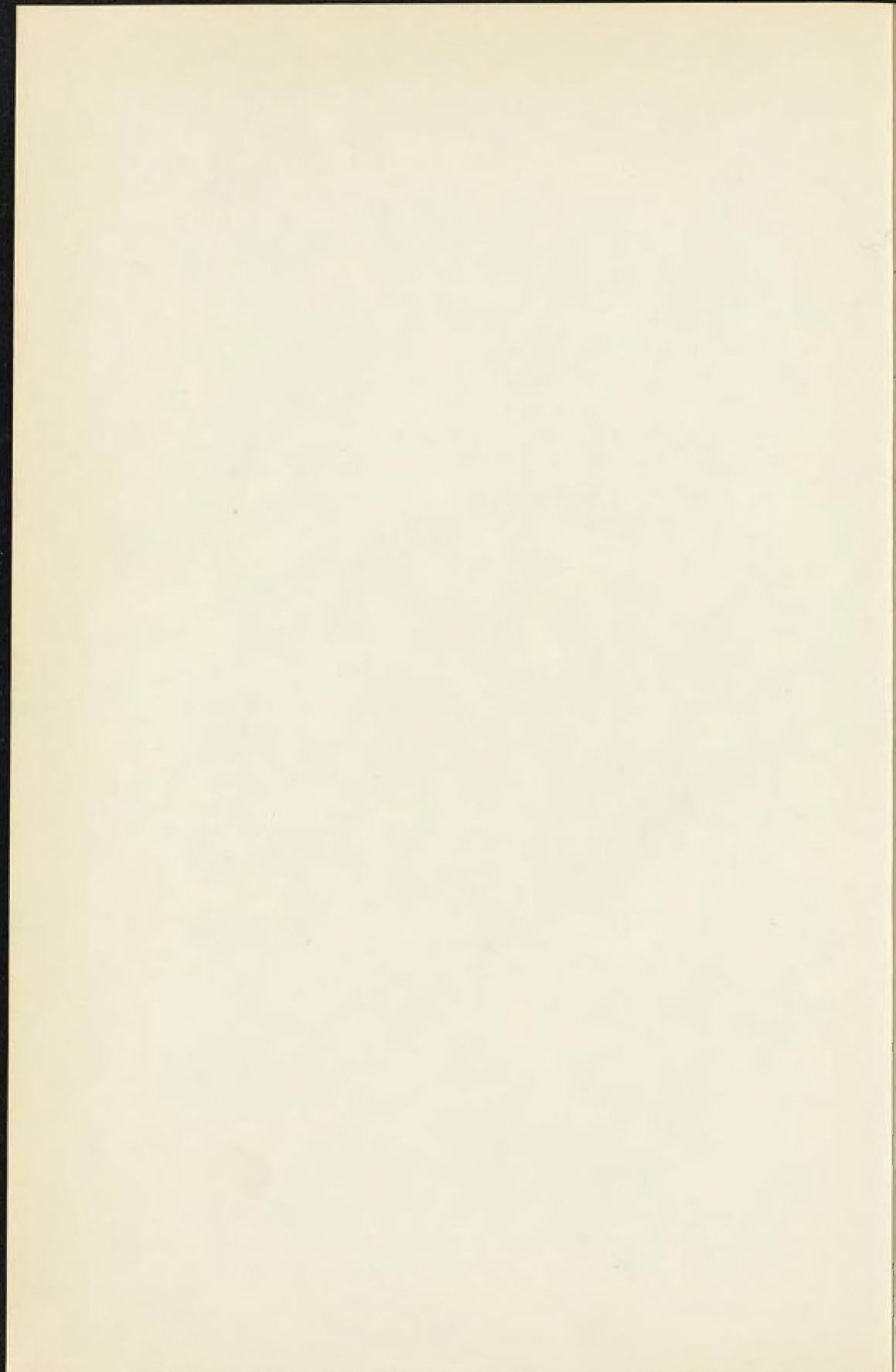


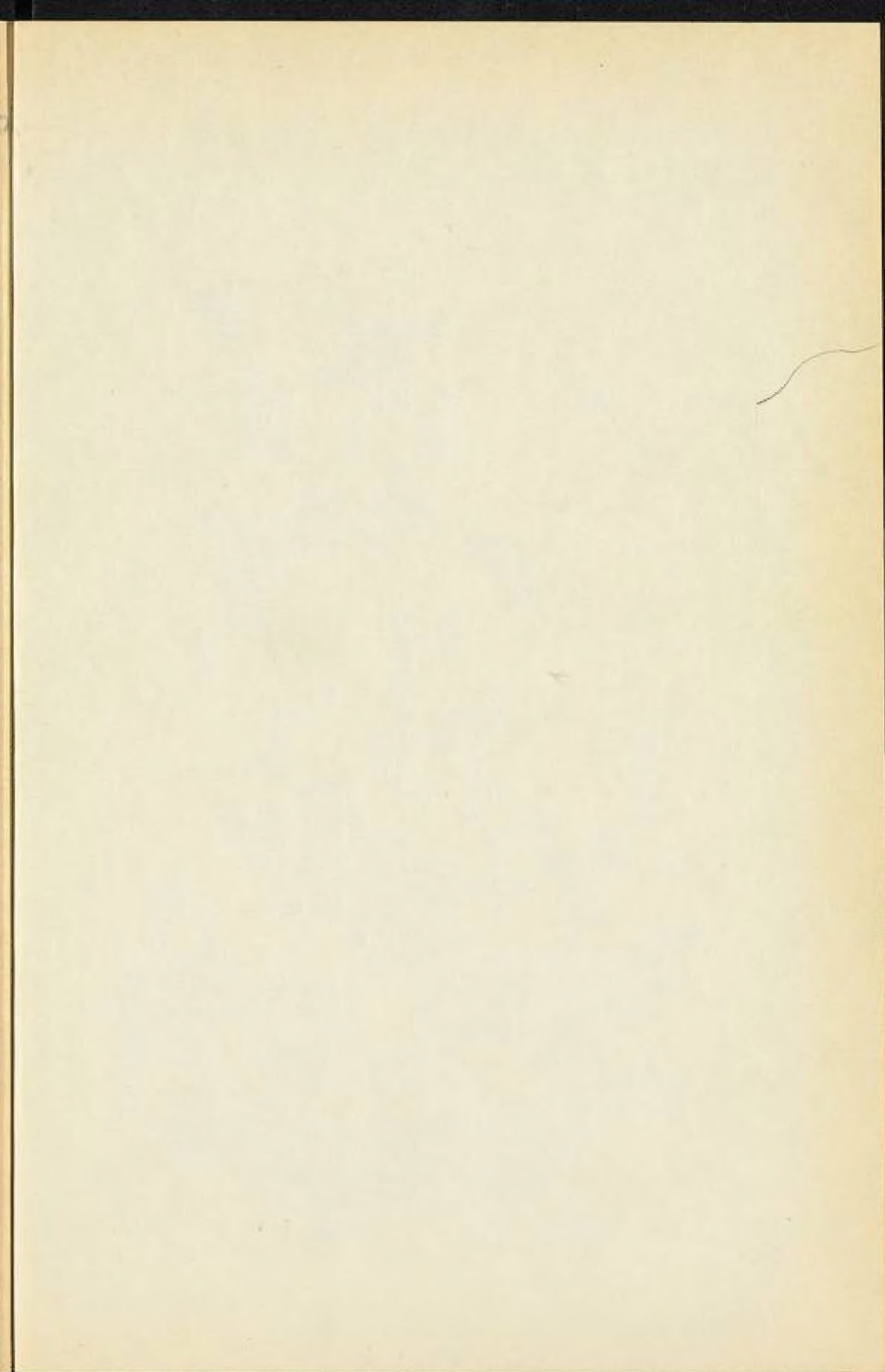
GENERAL UNIVERSITY
LIBRARY

[illegible]

DEMCO 38-297







Mithāq Jāmi'at al-Duwal al-'Arab

ميثاق جامعة الدول العربية

دراسة تحليلية مقارنة في القانون الدولي

al-Ghālī, Kamāl

Mithāq Jāmi'at al-Duwal al-'Arab

رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة فؤاد الأول

٩٤

مقدمة من

كمال الغالي

١٩٤٨

NEW YORK UNIVERSITY LIBRARIES
NEAR EAST LIBRARY

مطبوعة مختصة بمصر بالقبالة

Near East

DS

36

2

G 43

C. 1

تیمبرجان نامنا ۲

بازار

بازار

1954

NEW YORK UNIVERSITY LIBRARY
NEAR EAST LIBRARY

تیمبرجان نامنا

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

توطئة

في ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥ اجتمع في القاهرة ممثلو سبع دول عربية في هيئة مؤتمر عربي عام ، ووقعوا ، في جو من الحماس الرائع والغبطة البالغة ، ميثاق جامعة الدول العربية . ومنذ ذلك الحين والجامعة في كفاح عنيف لتحقيق أهدافها وأغراضها ، وقد اتجهت إليها في هذا السكفاح المتعدد الجبهات أنظار العالم غير مرة ، وكانت موضع دراسات وكتابات لا حصر لها ، ولكنها دراسات يغلب عليها الطابع السياسي ، والروح المعرضة . ولم تحظ بدراسة قانونية متزنة إلا في أبحاث لا يزيد عددها على أصابع اليد الواحدة ، ظهر أغلبها في شكل مقالات نشرت في مجلات دورية ، فكانت بالضرورة دراسات جزئية غير شاملة . ولم يظهر حتى الآن بحث قانوني شامل منظم . وقد آلينا على أنفسنا أن نسد هذا النقص في حقل الدراسات القانونية ، وكان هذا ما رسمناه لنفسنا حين وقع إختيارنا على (ميثاق جامعة الدول العربية) ليكون موضوع البحث الذي نتقدم به لنيل درجة الدكتوراه في القانون .

وقد كانت ثمة دوافع أخرى ، إلى جانب هذا العامل ، تحفزنا إلى اختيار هذا الموضوع ، وتفرضه علينا فرضاً . فقيام الجامعة العربية بفتح صفحة جديدة في سير الحركة القومية العربية ، وهي بهذا الوصف معقد رجاء كل عربي ومحط آماله في تحرير العرب من العبودية والاستعمار ، وتمكينهم من إحتلال المركز اللائق بحضارتهم وتاريخهم المجيد في موكب المدنية . وقد رلنا بحكم عملنا أن نكون على اتصال وثيق بنشاط

الجامعة ورجالها ، فكان من الطبيعي والحالة هذه أن يقع اختيارنا على ميثاق الجامعة موضوعاً لبحثنا ، نتوج به دراستنا الجامعية القانونية ، بعد أن آنسنا في نفسنا ميلاً للدراسات الدولية لم تزد مطالعاتنا إلا قوة واندفاعاً .

ويخيل إلينا أننا في غنى عن الإفاضة في بيان فوائد مثل هذه الدراسة من الوجهتين العلمية والعملية . أما من الوجهة العلمية فإن هذه الدراسة تسد ، كما رأينا ، فراغاً يحس به كل متتبع للشئون العربية والدولية . والجامعة بوصفها هيئة دولية جديدة ، لها من نظمها وقواعدها ما هو جديد بالدراسة وبحث ما تثيره من قضايا فقهية على جانب عظيم من الأهمية ، هذا إلى جانب فائدة القيام بمحاولة لوضع بناء قانوني محكم التركيب ينظم النصوص المختلفة التي تضمها الميثاق وتحكم نشاط الجامعة .

ولهذا البحث فائدة مزدوجة من الناحية العملية : فهو أولاً يمهّد السبيل لبيان مدى احتمال قيام الجامعة بتحقيق أهدافها ، وإبراز نواحي القوة والضعف التي ينطوي عليها الميثاق ، وكيفية معالجة أوجه الضعف فيه . كما أنه من الناحية الثانية خير وسيلة لتعريف العالم بأهداف الجامعة الحقيقية ، ومدى المساهمة التي يمكن أن تنهض بها في صيانة الأمن والسلام في الشرق الأوسط ، وتحقيق التقدم الإجتماعي لبني البشر ، بعد أن اكتشفت أهدافها ظلال من السحب الكثيفة من الدعايات الضارة التي احتوتها من كل جانب .

وقد سعينا جهدنا لتسكون دراستنا هذه علمية خالصة ، متجردة عن العاطفه ، على ما في ذلك من صعوبة ومشقة في موضوع يتصل بطبيعته بمسائل عاطفية وسياسية . واعتصمنا بالمنطق فجعلناه هادئاً ورائدنا . فلم نقبل شيئاً على سبيل التسليم ، بل قلبناه على جميع وجوهه حتى انتهينا إلى ما اطمأنت إليه نفسنا أنه الواقع . وأقدمنا على البحث ونحن نؤمن بأن القانون — لا سيما ما اتصل من قواعده بالشؤون الدولية — ليس قواعد ونصوصاً جامدة ، إنما هو ثمرة للعلاقات الإجتماعية يتشكل وفقاً لمقتضاياتها ، ويتطور على مر الزمن ليتلائم مع القوى الاجتماعية العاملة . ولم نستسلم للدراسة النظرية

البحث في تقديرنا لنصوص الميثاق ، بل راعينا دائماً أن هذه النصوص إنما وجدت لتطبق في بيئة معينة وزمن معين ، وكان حكمنا يصدر بالتالي عن تقدير مدى انطباق النص على الأغراض التي وضع من أجل تحقيقها ، وفضلنا الإعتبارات العملية على النظرية البحثية إذ لا قيمة لنص لا ينطبق على الحقائق السياسية والعوامل الاجتماعية . ولم نهمل محاولة تفسير ظهور نصوص الميثاق على شكل معين ، ورجعنا كلها دعت الحاجة إلى الأعمال التحضيرية للكشف عن نية واضعي الميثاق . ولما كان لم يمض على قيام الجامعة إلا فترة قصيرة من الزمن نسبياً ، وكانت الدراسات المتعلقة بها قليلة نادرة فقد عملنا على سد هذه الثغرة بالرجوع إلى القانون المقارن لاستكمال البحث : فدرسنا مختلف الإتحادات الدولية التي ظهرت في التاريخ قديماً وحديثاً ، وعيننا عناية خاصة بعصبة الأمم وهيئة الأمم المتحدة والجامعة الأمريكية ، لما في ذلك من أهمية فقيية لا تخفى . وأدنا بصورة خاصة من التجارب الكثيرة التي مرت بها عصبة الأمم في حياتها القصيرة ومن الدراسات العديدة التي تناولتها لإبراز مواطن الضعف في ميثاق الجامعة . ولم تتأخر عن إقتراح ما رأينا أنه كفيل بعلاجها .

وقد رسم لنا الميثاق خطة البحث التي سلكناها لنبلغ في دراستنا الهدف المقصود . فالجامعة إنما قامت تهيئة للعلاقات الوثيقة والروابط التي تربط الدول العربية . . . واستجابة للرأي العام العربي في جميع الأقطار العربية^(١) . أما هذه الروابط فهي روابط القومية العربية التي تجعل من العرب أمة واحدة رغم تعدد الدول والنظم السياسية ، وما نداء الرأي العام العربي إلا الدعوة إلى الإتحاد والإنتظام في إهاب وحدة سياسية شاملة . فالجامعة إذن ليست بالحدث الجديد وثمره لميثاق سنة ١٩٤٥ . فأصولها ومقوماتها ترجع إلى أزمان مسبقية في القدم . وليست هي بالمحاولة الأولى التي قام بها العرب بجمع شملهم ، فقد سبقتها في هذا المضمار خطوات : وما الجامعة إلا مرحلة من مراحل النهضة العربية الحديثة وطور من أطوار الحركة القومية العربية . ولهذا فقد كان

(١) من ذبابة الميثاق .

لزاما علينا ، لتبين حقيقة الجامعة ونعرف البيئة الإجتماعية والسياسية التي قامت فيها أن نقدم للدراسة من الوجهة القانونية بعرض تاريخي موجز وشامل لنشوء الحركة القومية العربية وتطورها .

والدول العربية إنما أتحدت لتحقيق أغراض معينة مشتركة ، ولم يكن ثمة بد لذلك من إيجاد منظمة خاصة تنهض بهذا الأمر ويكون لها هيئات لا يقوم للمنظمة كيان بغيرها تزود بالإختصاصات اللازمة للسير في مهمتها . ولكن الجامعة ، في سعيها إلى تحقيق أغراضها ، يجب أن تتجنب قيام كل ما من شأنه أن يعرقل سير أعضائها نحو الهدف المشترك بأطراد وانتظام . وأخطر هذه العراقيل ، التي تصل إلى حد تهديد كيان الجامعة ووجودها ، امكان التجاء الدول الاعضاء إلى القوة لتغليب إرادتها . ولهذا نجد الميثاق يحرم اللجوء إلى القوة . ولكن القوة ليست إلا وسيلة لحل خلاف قائم ، فإذا استبعدت من العمل وجب بالضرورة إيجاد وسائل أخرى تضمن حل المنازعات بالطرق السلمية . ولما كانت القاعدة القانونية معرضة دائماً لاحتمال مخالفتها ، فلا بد من تنظيم عمل إيجابي ضد استعمال القوة ، لصيانة الأمن والسلام . ولعل الايضاحات السابقة كفيلة بأن توضح لنا السبيل الذي يتعين علينا أن نسلكه . فهذه المبادئ تبين لنا أن الجامعة ذات طبيعة مزدوجة ، فهي من ناحية اتحاد دولي يستهدف أغراضاً قومية ، وهي من الناحية الأخرى منظمة إقليمية تهدف إلى إقرار السلم وصيانه ، والعلاقة بين المظهرين وثيقة وحتمية هي علاقة الوسيلة بالغاية . وبحث هذين الوجهين يقتضى أن نحوى رسالتنا كتابين ، أما الكتاب الأول فقد أفردها لبحث الجامعة العربية من الناحية الاتحادية ، وتحت هذا العنوان تناقش كل المسائل التي تتفرع عن تحليل فكرة الاتحاد ، فعقدنا الفصل الأول لبيان أهداف الجامعة وأغراضها ، وربطنا بين هذه الأغراض وتطور الحركة القومية ، وخصصنا الفصلين الثاني والثالث لوصف هيئات الجامعة وسير العمل فيها في واحد منهما ، وتحليل الإختصاصات التي عهد إليها بمباشرتها في آخر . وقادنا هذا إلى البحث في الفصل الرابع عن تحديد الطبيعة القانونية للجامعة

العربية ، وتعين مركزها من مختلف الإتحادات الدولية .
أما الكتاب الثاني ، ويتضمن دراسة الجامعة العربية من الناحية الإقليمية ، فقد عقدنا الفصل الأول منه لعرض تطور الفكرة الإقليمية في تنظيم السلم ، والدور الذي رسمه لها ميثاق الأمم المتحدة في التنظيم العالمي الجديد . وإذ نص هذا الميثاق على شروط معينة يجب أن تتوافر في الاتفاقات الدولية لتعتبر إتفاقات إقليمية ، فقد خصصنا الفصل الثاني للنظر فيما إذا كانت الجامعة تجمع هذه الشروط أو لا .
وفي الفصلين الثالث والرابع عرضنا للتنظيم الذي أقامه ميثاق الجامعة لمنع الحرب بمظهره من وقاية ومنع . فأفردنا أولهما لعرض وسائل فض المنازعات بالطرق السلمية ، والثاني لوسائل رد الاعتداء . وتوجنا الكتابين بسكلمة ختامية بينا فيها مركز الجامعة في تطور الحركة القومية ، وأشرنا بإيجاز تام إلى الجهود التي بذلتها لتحقيق أهدافها . ثم عرضنا أخيرا لبحث مدى قابلية الجامعة للبقاء على ضوء النتائج التي أنهينا إليها .

ويتضح مما تقدم أن التوبيخ الإجمالي لرسالتنا كان على النحو التالي :
مقدمة في نشوء الوعي القومي العربي وتطوره .

الكتاب الأول : الجامعة العربية من الناحية الإتحادية

الفصل الأول — أهداف الجامعة

الفصل الثاني — تنظيم الجامعة

الفصل الثالث — إختصاصات الجامعة والدول الاعضاء

الفصل الرابع — الطليعة القانونية للجامعة .

الكتاب الثاني : الجامعة العربية من الناحية الإقليمية

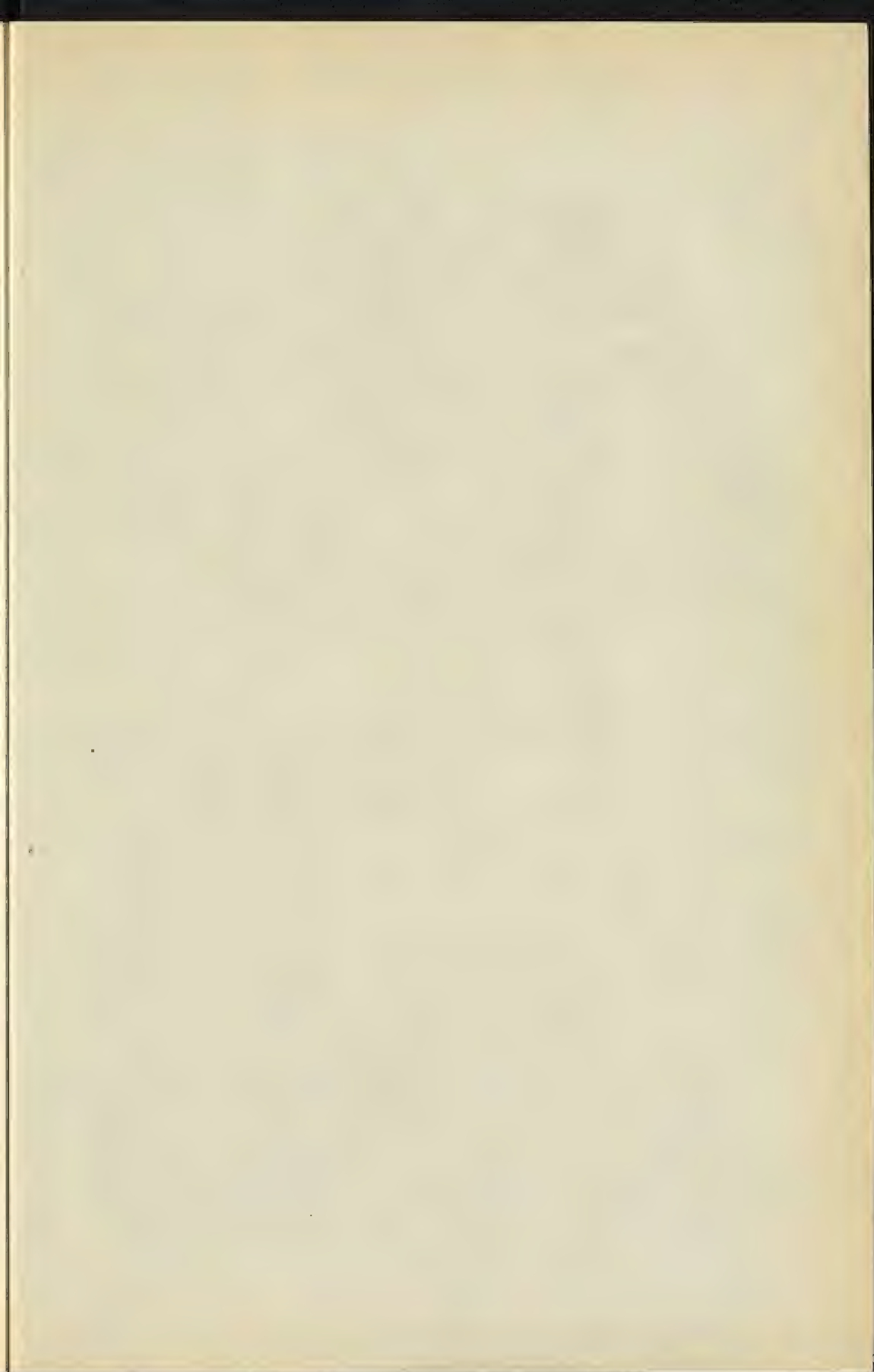
الفصل الأول — تطور الفكرة الإقليمية في تنظيم السلم

الفصل الثاني — الصفة الإقليمية للجامعة

الفصل الثالث — فض المنازعات بالطرق السلمية

الفصل الرابع — قمع الاعتداء

كلمة ختامية



مقدمة

نشوء الوعي القومي العربي وتطوره

١ - يحتل الشرق العربي موقعاً جغرافياً فذاً في قلب العالم القديم ، تلتقي عنده قارات ثلاث ، ويتألف من سلسلة غير منقطعة من البلاد تمتد من سواحل الاطلنطي في الغرب وتمر بالشواطئ الجنوبية للبحر الأبيض المتوسط حتى تصل حدود فارس من الشرق . وهذه السلسلة نواة صحراوية أو شبه صحراوية ، تتمثل فيها حياة البادية المعروفة ، وتسكون من الحجاز ونجد . وعلى جانبي تلك النواة الداخلية ينتشر نطاقان من الحياة المستقرة ، يحف أحدهما بالنواة من جهة الجنوب ، لا سيما الجنوب الغربي والجنوب الشرقي ، ويشمل اليمن وحضرموت وعمان ؛ كما يحف بها النطاق الآخر من جهة الشمال ، ويشمل ما يعرف باسم (الهلال الخصيب) ، ويتكون من شقين هما العراق وسوريا بمعناها الواسع^(١) . ويمتد النطاق إلى الشمال شرقي أفريقيا لتدخل ضمنه أرض وادي النيل ؛ وهذه وإن كانت واقعة في أفريقيا ، إلا أنها تؤلف مع جنوبي غربي آسيا إقليماً جغرافياً واحداً ، رغم وجود البحر الأحمر بينهما . وإلى غربي مصر تمتد المجموعة الغريبة من الأقطار العربية وتسكون من طرابلس وتونس والجزائر ومراكش .

٢ - ويرجع انتشار العرب في هذه الرقعة من العالم وتعميرها إلى القرن السابع الميلادي . فقد كان العرب ، حتى هذا التاريخ ، قبائل متفرقة متناثرة تخضع لقانون القوة ، والغزو سنتها ، موطنها الأصلي جزيرة العرب ، وانتشر بعضها في سوريا والعراق ،

(١) وتشمل الأقطار المعروفة الآن باسم سوريا ولبنان وفلسطين وشرقي الأردن .

وأقام دويلات متعددة ولكنها كانت خاضعة لنفوذ الفرس أو البزنطيين . في هذه الظروف ظهر النبي محمد برسائله الجديدة فوحد شملهم ، وجمع كلمتهم . وتحت لوائه ولواء خلفائه من بعده تمكن العرب من تكوين أمة واحدة ، أقامت في أقل من قرن من الزمن أمبراطورية واسعة الأرجاء ، تمتد من الهند إلى الاطلنطي ومن القوقاز إلى الخليج الفارسي وأسبانيا من أوروبا .

وحركة العرب هذه لم تكن إلا حلقة من سلسلة الهجرات السامية العديدة التي شاهدها التاريخ تخرج من جزيرة العرب تبعاً لضغط الحاجة الاقتصادية فتنتشر عنصر الغزاة ولغتهم . ولكنها تميزت هذه المرة بأن العرب كانوا مدفوعين إلى جانب هذا الدافع الاقتصادي بقوة الإسلام ، ومجهزين بسلاح رוחي لم يكن الساميون ولا العرب السابقون يملكونه في اندفاعاتهم السابقة ، فانهارت أمامهم المدينيات المختلطة الضعيفة من يونانية وأرامية في بلاد الشام والسامانية في العراق واليونانية والقبطية في مصر . وقد أظهر العرب قدرة عجيبة على تمثيل الشعوب الأخرى ، فنشروا بين الشعوب المحكومة دينهم ولغتهم وحتى ميّزاتهم الطبيعية ، بنسبة لم يسجل التاريخ لها مثيلاً من قبل ومن بعد^(١) . ولما كان الدافعين (نشر العروبة ونشر الإسلام) لم يبقا عند الحدود ذاتها ، فقد انتشر الإسلام مسافات بعيدة ، واستطاع أن يتخطى الحواجز التي وقفت دونها العروبة في كثير من الأحيان . وكان الدافع إلى العروبة يختلف عن الدافع إلى الإسلام أيضاً في الأثر الذي تركه كل منهما ، فبينما أحدث الإسلام انقلاباً في الحياة الروحية للملايين من البشر فإن الدافع الآخر اتخذ وجهتين : نشر اللغة العربية ، وقد تم ذلك بأن حلت هذه اللغة تدريجياً محل اللغات الأصلية التي كانت سائدة في البلاد المفتوحة ؛ وهو من جهة ثانية نشر للعنصر العربي ، وتم ذلك بهجرة عدد كبير من العرب الخالص إلى تلك البلاد فاستوطنوها واندمجوا بسكانها بالتزاوج حتى اختلط

(١) أنظر Hagarth ، مشار إليه في PH. Hitti History of the Arabs, London

دمهم بدم الشعوب المغلوبة وطمخ عليه في كثير من الأحيان . وهذه البلاد ، التي تكون العالم العربي اليوم ، لم تسكن إلا جزءاً من الإمبراطورية المترامية الأطراف التي شيد العرب بنيانها . وقد ضمن لها الفتح العربي سيطرة العربية فيها كلغة قومية ، واستقرار نسبة وافرة من العرب فيها ، واعتناق أغليبتها الساحقة الدين الإسلامي ، واكتسابها العادات والتقاليد العربية .

٣ — ولكن هذه الإمبراطورية العربية ، التي وصلت إلى درجة عظيمة من الحضارة والتقدم ، لم تستطع أن تقاوم عوامل الانحلال التي كانت تفعل مفعولها ، من ترمى أطراف المملكة ، واختلاف أجناسها ، وتباين لغاتها ، وتمييز العرب من غيرهم ، لا سيما في عهد الأمويين ، وبعث الروح القبلية التي تقدم التضامن القبلي على أي تضامن قومي ، وكثرة المذاهب الدينية ، واختلاط العرب بغيرهم ؛ مما أدى إلى انحطاط صفات العرب القومية . فضلاً عن الانصراف إلى اللهو والترف ، فبقى هيكل الإمبراطورية قائماً وعلى رأسه الخليفة العربي ، ولكن السلطة انتقلت فعلاً من العرب إلى الفرس فالترك ، وفقد العرب تماسكهم . ويحدثنا ابن خلدون أن الروح القومية انعدمت عندهم تماماً في عصره . وتقلص ظل السلطة المركزية ، وخضعت البلاد لحكم ملوك الطوائف إلى أن قضى عليها المغول نهائياً سنة ١٢٥٨ . واستمر العرب تحت حكم الأجانب من المماليك والفرس إلى أن كانت الفتح العثماني في القرن السادس عشر ، فجمعوا تحت سلطتهم من جديد العالم العربي بأسره ، وحكموه زهاء أربعة قرون متوالية . ولكن الحكم الأجنبي ، بما فيه العثماني ، لم يؤثر في عروبة هذه البلاد في شيء . فلم يكن الترك من مبدعي الحضارات ، بل أنهم بفتحهم البلاد العربية أسلموا أنفسهم لحضارتها واقتبسوا مقوماتها ، ولم يزدوا عن أن يكونوا طبقة عسكرية تحكم البلاد . ولكن تحول طرق التجارة مع الهند في عهدهم من البلاد العربية إلى رأس الرجاء الصالح أدى إلى تندهور هذه البلاد اقتصادياً ، كما أن انتشار اللهجات العامية هذه اللغة العربية الفصحى بالطغیان عليها وتشويهها ، خصوصاً بعد أن أهملت آداب العصر الذهبي وضاع الأثر

الروحي لتلك الثقافة الرفيعة . ولكن وحدة هذه البلاد بقيت تامة في ظل الحكم التركي كما أن القرآن بقي الملاذ الأخير للغة العربية تستمد منه القوة للبقاء والدوام ، وبقي العرب في ركودهم وغفوتهم ، ولم يبدأوا بالانتعاش واستعادة حيويتهم إلا في أواخر القرن الثامن عشر ومطلع القرن التاسع عشر .

٤ — ففي هذه الفترة ظهرت حركات فكرية ترجع إلى نفر من رجال الإصلاح المنقطعين إلى العلم ، رأوا ما آل اليه حال الإسلام والمسلمين من الإنحطاط ، فأخذوا على عاتقهم القيام بحركة اصلاحية . وكان لنداء هؤلاء المصلحين أثر بليغ في نفوس العرب إذا أيقظهم من سباتهم العميق ، فهبوا مابين الدعوة لإصلاح ما لحقهم من سوء وفساد . وكان أول هذه الحركات الدعوة الوهابية التي ترمى إلى نبذ ما لحق بالثقافة الإسلامية من البدع والمنكرات ، وتدعو إلى الرجوع إلى الاسلام والأخذ بأصوله الأولى . وهي ، وإن كانت دعوة دينية ، إلا أنها دليل على تنبه أفكار الشعب ، ومظهر لشعوره بوجوب الإصلاح ، وتذكرنا بالحركة البروتستانتية التي ظهرت في أوروبا وكانت بداية لنهضتها الحديثة . وقد اضطبغت الدعوة بالصيغة السياسية عندما اعتنقها الامراء السعوديون ، فانتشرت في أرجاء نجد ، وحققت فيها ما حققه الاسلام من قبل من القضاء على التفكك القبلي وتوحيد قوى الأفراد حول فكرة مشتركة يدين بها الجميع ، واستغلت نجد عن الدولة العثمانية . ولم تلبث القوى التي حركتها الدعوة الجديدة أن خرجت من نجد لتتازع السلطان العثماني نفوذه وسلاطانه ، فاحتل الوهابيون مكة وغزوا بلاد الشام . ولكن هذه الحركة الجبارة اضطدمت في سيرها بنظام رجل قوى المراس ، فتصدى لها وسحقها ليفسح لنفسه المجال ليلعب دوره في بعث الدولة العربية ويمهد لليقظة القومية ، هذا الرجل هو محمد علي الكبير عزيز مصر .

٥ — ففي الوقت الذي كانت تنمو فيه الدعوة الوهابية استيقظت مصر من غفوتها على طرقات نابليون . وعن طريق حملته العسكرية اتصلت مصر على مقياس واسع

بالأفكار الغربية ونظمها الحديثة . وتولى الأمر محمد علي من بعد نابليون فرعى النهضة التي بدأها سلفه وأنشأ جيشاً قوياً . ودعاه السلطان إلى القضاء على الوهابية ، فلبى الدعوة ودفع بجيوشه في وهاد نجد واحتلها ، وأعاد إلى السلطان سيطرته على أراضي الإسلام المقدسة . ثم احتل السودان ، وانبثقت إلى بلاد الشام فاحتلها . وبذلك تم له السيطرة فعلاً على مكة والمدينة والقاهرة وبيت المقدس ودمشق . فراح خياله يصور له امتداد سلطانه إلى الجزء الباقي من دنيا العرب ، ولكنه بينما كان يفكر في الامبراطورية العربية مدفوعاً بطموحه الشخصي فقط . ولإقامة حدود طبيعية بينه وبين الدولة العثمانية تكفل لدولته البقاء ، كان هدف ابنه ابراهيم باشا ، الذي كان يردد : أتيت مصر وأنا يافع ومنذ ذلك الحين صبحت شمس مصر دمي بلون عربي ، وثقف بتاريخ العرب ولغتهم ، ويعد نفسه عربياً ، أبعد من ذلك بكثير . فقد كان يفكر في بعث الوعي القومي عند العرب ، وإعادة بناء الدولة العربية ، وإشراك العرب إشراكاً تاماً في الدولة العتيقة . فكانت منشوراته إلى الجيش تشير في كثير من الأحيان إلى العصور المجيدة في التاريخ العربي بعبارات مثيرة ، وأشاد في سوريا نظاماً جديداً للحكم قائماً على المساواة الدينية وحماية الأرواح والأموال . فخلل للناس أن فجر عهد جديد قد انبثق أمامهم ، ولكن الوعي العربي لم يكن قد تفتح بعد ، وكانت انكسار شديدة اليقظة ، إذ فتحت حملة نابليون عينها على الأخطار التي تهدد الهند من قيام دولة قوية في مصر ، وأدركت أن تمكين محمد علي من تحقيق أحلامه وتوسيع سلطانه يهدد مركزها بشكل خاص ، فألقت الدول العظمى ضده ، واضطرته أخيراً إلى الانسحاب من سوريا تاركاً وراءه أحلامه ومشروعاته . وهكذا كانت معارضة انكسار السبب الأول في فشل المحاولة الأولى لإقامة دولة عربية تضم جميع البلاد العربية .

٦ - ولكن ابراهيم باشا إذا كان قد فشل في الهدف المباشر الذي سعى إليه مع أبيه ، وهو بعث الدولة العربية ، وقضى على مشروعه بأنسحابه من سوريا ، فإن المساعي التي بذلها لنشر التعليم وفتح المدارس كانت عاملاً قوياً في النهضة القومية التي تمت فيما

بعد. وكان للحكم السمج الذى أقامه فضل كبير فى فتح الباب للجمعيات التبشيرية، وبهذا أفسح المجال أمام قوتين، إحداهما أمريكية والأخرى فرنسية للعمل، فهرعت جميعها إلى بيروت وانتشرت منها فى سائر أنحاء سوريا، وعملت على نشر التعليم. وكانت القاهرة آنذاك مركزاً ثقافياً ناشئاً، تسير فيه حركة الترجمة والنشر والتأليف بهمة، فكان لبيروت والقاهرة فضل كبير فى بعث اللغة العربية وإيقاظ الأفكار.

وقد رافق هذه الحركة دعوة إلى بعث الأدب القديم، انتشرت بين كثيرين يعتقدون أن نهضتهم لا تتم إلا بهذا البعث وحده، لأنه الميراث المشترك الذى يستطيعون أن يبنوا على أساسه إخاء مستقبلاً مشتركاً. وكان للمذابح التى وقعت سنة ١٨٦٠ بين الدروز والموارنة أثر خطير فى تنبيه الناس إلى الشرور التى تنشأ من ركودهم الروحي وبعثت الحماس فى المثقفين من أبناء الجيل الأول، الذى نشأ على دراسة الثقافة العربية بعد بعثها من مرقدتها، لبذل الجهد المشترك لتحطيم حواجز التعصب الطائفي التى يغذيها الجهل، وكونوا جمعيات منظمة لنشر العلم وإحلال الروح الوطنية محل الرابطة الطائفية. وكان هذا الإهتمام ببعث الأدب العربى أصل الغليان الفكرى الذى تشكلت بنتيجته الإهتزازات الأولى فى حركة البعث العربى. ومن هذه الجمعيات صدر أول صوت أرسلته حركة العرب القومية، حين وجه إبراهيم اليازجى نداه: « تنبهوا واستيقظوا أيها العرب، فى قصيدة يمجّد فيها الفكرة الوطنية، ويدعو العرب إلى التحرر، كما يتغنى بمآثر العرب وأجداد الأدب العربى، ويبشر بالمستقبل العظيم الذى ينتظرهم فيما إذا استوحوا ماضيهم. وانتشرت القصيدة انتشاراً عظيماً لأنها ترددت فى صدور الذى كان كامناً فى نفوس العرب. وبهذه القصيدة أُنشئت حركة التحرر السياسى نشيدها الأول. لقد ولدت الحركة القومية، إن العرب يريدون استعادة مركزهم تحت الشمس.

٧ — وكانت عوامل أخرى تهمد السبيل للنهضة القومية. فقد شهدت بداية القرن

التاسع عشر قيام حركة صناعية محدودة في العالم العربي^(١) . ولكن الضرائب الفادحة التي كانت مفروضة عليها حالت دون تجمع رأس المال الضروري لقيام الصناعة على نطاق واسع . فضلا عن أن صعوبة المواصلات وارتفاع تكاليفها وفقدان الأمن كانت عوامل هدامة تعمل على شل الحركة الصناعية ، ولم تلبث أن قضت عليها قضاء مبرما منافسة البضائع الأوروبية . غير أن حركة تجارية عنيفة أعقبت فشل الحركة الصناعية ، ومردّها الى الثورة الصناعية التي حدثت في أوروبا ، ودفعت دولها إلى البحث عن أسواق لها للحصول على المواد الأولية منها ، وتصريف منتجاتها فيها . فالتفتت إلى الإمبراطورية العثمانية المترامية الأطراف وأنشأت علاقات تجارية واسعة مع البلاد العربية ، وتدفقت رؤوس الأموال الغربية إليها وتولت شركات الإمتياز الأجنبية إنشاء طرق المواصلات وإقامة المنشآت المالية في البلاد . فأودى هذا الغزو التجاري بنظام التجارة والصناعة القديم ، وهدد بوضع حياة العرب الاقتصادية تحت رحمة دول الغرب وشركات الإمتياز فيها . ولم يكن بالمستطاع وضع سياسة اقتصادية لحماية مصالح الوطنيين ، لأن السلطة كانت بيد أجناب لا يعنون بشيء قدر عنايتهم بجمع أكبر قدر من الأموال بصرف النظر عن الآثار البعيدة التي تترتب على ذلك . وقد كان للإحتكاك بين الغرب والشرق العربي فضل في تفتيح اذهان العرب ، وتشرّبت نفوسهم بمبادئ الثورة الفرنسية التي تقوم على حق الشعوب في تقرير مصيرها ، وأن الغرض من الجماعة تحقيق السعادة المشتركة ، وأن مهمة الحكومة تمكين الفرد من التمتع بحقوقه الأساسية المساواة والحرية والأمن ، وأعلنت حق الشعب في التمرد على كل حكومة تعتدي على حقوقه . ولكن الترك كانوا في هذا الميدان أيضا يقفون سدا منيعا دون بناء العرب مجتمعهم على هذه الأسس الجديدة ، فكان لابد من عمل لرفع هذا النير عن عاتق العرب وإخراجهم من الظلمات إلى النور .

٨ - وقد بدأ أول عمل منظم في حركة العرب القومية في سنة ١٨٧٥ ، حين ألف بعض

(١) مجيد خندوري ، المسألة السوديّة ، مطبعة أم الربيعين ، ص ٣٢ - ٣٣

الشباب المثقف جمعية سرية ترمي إلى تحقيق استقلال سوريا ولبنان ، وتطالب بالحقوق الديمقراطية الأساسية ، والإعتراف بالعربية لغة رسمية للبلاد ، وعدم استخدام الوحدات العسكرية المجندة من أهل البلاد إلا ضمن حدودهم . وفي المطلب الأخير تتجلى روح اليقظة الجديدة ، التي ترى في العرب وحدة متميزة من الترك لا يصح أن يدافعوا إلا عن أقطارهم الخاصة ، ولا شأن لهم ببقية أجزاء الدولة العثمانية . وفي طلب الإعتراف باللغة العربية لغة رسمية للعرب تظهر بجلاء آثار البعث الأدبي من العمل على إعلاء شأن اللغة العربية . وقد افتتحت الجمعية فروعا عديدة في مختلف أنحاء سوريا ، ودأبت على نشر المنشورات سرا . ولكننا لم نظفر بجمع كلمة الشعب لأن تعذر المواصلات وضآلة انتشار التعليم وعدم انتشار الصحف حالت دون تكوين رأي عام موحد . ولكن أثرها كان مع هذا قويا ، إذ أنها عملت على صب الرغبات الغامضة والآمال المبهمة التي تخيش في نفوس أبناء الشعب في قالب قومي وبهذا لم تكسب سيل الأفكار المتدفق قوة فحسب ، بل وشعورا بالاتجاه الواجب إتباعه ، وهكذا وجدت الطليعة المثقفة الواعية التي تعمل لنشر الفكرة القومية .

ونترك وصف الحالة في البلاد العربية في هذه الفترة لساتع فرنسي جاب في أرجاء واسعة منها ، قال : لقد كان يواجهني في كل مكان وببفس النسبة ذلك الشعور العام المستقر . . . كراهية الترك . وأما فكرة القيام بعمل مشترك مرتب لطرح هذا النير البغيض فهي في دور التكوين . ويلوح في الأفق البعيد طيف حركة عربية ولدت حديثا . وسيقوم هذا الشعب ، الذي كان مغلوبا على أمره حتى الآن ، بالمطالبة عما قريب بمركزه الطبيعي في عالم الإسلام وفي توجيه مصير هذا العالم ^(١) .

٩ — ولكن تولى السلطان عبد الحميد عرش الإمبراطورية وقف هذه الجهود عند حد ،

(١) D. de Rivoire : مشار إليه في جورج انطونيوس ، يقظة العرب ، الترجمة العربية ،

إذ أقام نظام حكمه على الضغط والإرهاب والأخذ بالشبهات . وقد استهدف العالم العربي في عهده لغزو الإستعمار الأوربي . فقد سبق لفرنسا أن استولت على الجزائر سنة ١٨٣٠ . وفي سنة ١٨٨١ فرضت حمايتها على تونس ، وأخذت تمهد السبيل لإحتلال مراکش . وكانت إيطاليا تطمع في طرابلس . وفي سنة ١٨٨٢ احتل الانجليز مصر ، وبدا كأن الدول الغربية تشن (حرباً صليبية) جديدة على العالم الإسلامي ^(١) . في هذه الفترة ارتفع في مصر صوت جديد ، هو صوت جمال الدين الأفغاني ، أخذ اتجاهها جديداً ، يهدف إلى الإرتفاع بالشعوب الإسلامية إلى مستوى الأمم الحرة ، وتسكييف التقاليد الإسلامية لتتلائم مع مقتضيات العصر . وكان بوده أن يرى بلاد الاسلام محررة من السيطرة الأجنبية ، على أن يكون هذا التحرر مقدمة لبعث رוחي يعقبه توحيد هذه البلاد كلها من جديد ، وتنصيب خليفة عليها يرضى به الجميع ، على غرار ما حدث في العصر الإسلامي الذهبي . وهذه الحركة هي المعروفة بحركة (الجامعة الإسلامية) وقد لقيت انتشاراً كبيراً ، واستغلها السلطان لتأييد سلطته الزمنية في الدولة العثمانية ، وتوطيد مركزه بإعلان حقوقه وإمتيازاته كخليفة للمسلمين ، والقضاء على الوعي العربي الناشئ . ولسكن هذا الأخير كان قد بلغ من القوة حداً طبع ببعض دعاة الجامعة الإسلامية أنفسهم بطابعه . فقد كان السكواكي يدعو إلى الجامعة الإسلامية ، ولسكنه ذهب إلى وجوب أن يكون خليفة العالم الإسلامي عربياً قرشياً ، وفي الأخذ بهذه الفكرة قضاء مبرم على سلطة العثمانيين ونفوذهم في البلاد العربية .

١٠ — وفي أواخر عهد السلطان عبد الحميد استأنفت الحركة العربية سيرها المطرد . ولكنها انحصرت هذه المرة في آسيا العربية ، لأن وقوع مصر تحت سيطرة الانجليز

(١) « خلقت الحروب الصليبية في نفوس الشرقيين شعوراً باحتقار الغربيين ، استمر على مر الزمن ، فجعل الصليبيين وفضائلهم ووحشيتهم التي لم تعرف حدوداً تقف عندها تركت عند الغربيين أسوأ الانطباعات عن الشعوب الأوربية وتقاليدها ، وفتحت بذلك بينهما هوة عظيمة لم تكن سدها

دعا أن تأخذ الحركة القومية وجهة خاصة فيها ، تقتصر على إجلاء القوات الانجليزية عنها . وحصل مثل هذا في تونس والجزائر ومراكش وطرابلس بعد أن احتلت الأولى فرنسا والأخيرة إيطاليا . ولم تكن الفكرة القومية قد تبلورت آنذاك نهائيا حول إقامة دولة قومية عربية . ولكن التعطش إلى الحرية ، والرغبة في الخلاص من النظام الاستبدادي ، كانا عامين بين العرب بمختلف طبقاتهم . ولهذا اشترك البارزون منهم في حركة (جمعية الاتحاد والترقي) ، وساروا مع الترك جنبا إلى جنب لقلب هذا النظام . ورحب العرب بتولى زعماء الجمعية الحكم ، ظنا منهم أن الترك سيطبقون مبادئ الحرية والإخاء والمساواة التي تغنوا بها . ولكن شيئا من هذا لم يكن ^(١) فما أن استتب الأمر لجماعة (الاتحاد والترقي) ، حتى ساروا على سياسة جنسية غايتها حكم الإمبراطورية على أساس سيادة العنصر التركي ، كما اتجهوا لإدارة مركزية شديدة لا تتفق وحركة سير القوى التي ولدتها اليقظة القومية العربية ، التي تستقي منابعها من اختلاف اللغة والعادات ، ولم يخفوا نيتهم في العمل على تترك العنصر غير التركية . وكانت هذه السياسة عاملا قويا في تغذية الحركة القومية بقوة دافعة جديدة أساسها صيانة النفس ، ورسمت لها الهدف الحقيقي الذي يكفل للعرب حريتهم ومصالحهم ، وهو إقامة دولة عربية قومية . ولكن شعور بعض المفكرين بمطامع الإستعمار الغربي ، وتحمينه الفرص للإنقضاض على بقية البلاد العربية ، جعلهم يسعون إلى إيجاد نظام جديد يكفل للعرب حقوقهم السياسية وحريتهم ونصيبهم الفعلي في إدارة شؤون الإمبراطورية دون الانفصال التام عنها . وهكذا فإننا نجد في الفترة بين سنة ١٩٠٨ وسنة ١٩١٣ إلى جانب جمعية (العربية الفتاة) السرية التي تسعى إلى تحقيق إستقلال البلاد العربية وتحريرها من الحكم التركي ، نجد جمعيات أخرى كحزب (اللامركزية الادارية العثمانى) و (جمعية الاصلاح) و (المؤتمر العربى الأول) تسعى إلى إقناع ولاية الامور بإدارة المملكة على أساس لامركضى . كما نجد (الجمعية القحطانية)

(١) انظر أمين سعيد ، الثورة العربية الكبرى ، جزء ١ ، ص ٣ — ٦

ومن بعدها (جمعية العهد) تهدفان إلى تحويل المملكة العثمانية إلى مملكة ذات إنتاج مزدوج ، بحيث تكون الأجزاء العربية مملكة واحدة ذات برلمان خاص بها ، وإدارة محلية خاصة ، والعربية لغتها الرسمية ، وتكون جزءاً من امبراطورية تركية - عربية كما كان الحال في مملكة النمسا والمجر . والحقيقة التي تكمن وراء كل هذه التنظيمات والإنجاءات أن شعور العرب بذانيتهم وبكيانهم الخاص كان عاماً ، بحيث كتبت إحدى الصحف التركية تعليقا على انعقاد المؤتمر العربي الأول في باريس « يجب أن نفتتح البلاد العربية من جديد »^(١)

١١ — في هذه الظروف نشبت حرب سنة ١٩١٤ وانحازت الدولة العثمانية إلى جانب ألمانيا . وكانت هذه فرصة ذهبية ينهزها العرب للفوز بحريتهم واستقلالهم . فوحدت الجمعيات جهودها ، وكانت جمعية العهد أخطرها شأناً ، إذ كان في وسع زعمائها إثارة الجيش في الوقت الذي يختارونه ، لأن القوات العسكرية التي كانت مرابطة في بلاد الشام آنذاك كانت مؤلفة من كثرة غالبية من العرب . ولسكن الزعماء كانوا يحشون من مطامع الاستعمار الغربي ، فقرروا عدم الانضمام إلى صفوف دول الحلفاء قبل الحصول على ضمانات كافية بتحقيق أهدافهم . فأعدوا بياناً بالمطالب التي يتوقف على تحقيقها تعاونهم مع الحلفاء ضد تركيا ، ويتضمن إعراف بريطانيا العظمى باستقلال البلاد العربية ، من جبل طوروس إلى المحيط الهندي ومن الحدود الفارسية إلى البحر الأبيض المتوسط ، مقابل عقد تحالف بين الدولة العتيدة وبريطانيا العظمى . وكان لابد لهم من زعيم تنقاد له الجماهير فوجدوه في شخص الحسين بن علي ، شريف مكة وسليل النبي ، فأقسموا بيمين الإخلاص له ، وتعهدوا بالإعتراف به وكيلاً للدفاع عن قضية العرب ، كما تعهدوا بأن تثور جميع الفرق العسكرية المرابطة في الشام حالما يتوصل الحسين إلى الاتفاق مع بريطانيا العظمى في حدود البيان الذي أعدوه .

وكان موقف البلاد العربية ذا أهمية قصوى بالنسبة لانجلترا ، فإن تركيا كانت في وضع تستطيع معه أن تهدد المصالح البريطانية في نقطتين حيويتين ، بفضل سيطرتها على الشام والعراق ، هما قناة السويس ورأس الخليج العربي حيث توجد أنابيب النفط . فضلاً عما يمكن أن تسببه لها الدعوة إلى الجهاد من متاعب ومشاكل . ولم تكن الحرب في الشرق الأدنى تسير في مصلحة الحلفاء عند ما دخل الشريف حسين في مفاوضات مع السير مكماهون المعتمد البريطاني في مصر . وكان مركزه قوياً ، فهو فضلاً عن أنه يتكلم باسم الحركة القومية العربية ، فإنه من الوجهة العسكرية يسيطر على قلب المنطقة التي تسيطر عليها تركيا في جزيرة العرب ، كما أنه ينفرد من الوجهة السياسية بميزة لا مثيل لها وهي مكانته في العالم الإسلامي المستمدة من نسبه ومنصبه ، فهو سليل النبي وسادن الأماكن المقدسة ، ويستطيع أن يوصل صوته إلى الجماهير الكبيرة التي يتألف منها العالم الإسلامي رغم جميع الحدود . وتبدلت بين الطرفين المراسلات المعروفة باسم (مراسلات حسين - مكماهون) وانتهت بأن أعلنت بريطانيا إستعدادها للإعتراف باستقلال العرب في جميع المناطق الواقعة ضمن الحدود التي اقترحها الشريف حسين (وهي مأخوذة من البيان المشار إليه سابقاً) مع بعض تحفظات من الجانبين ^(١) .

وأخذت الأحداث تتتابع ويشتد ضغطها ، فقد أظهر الترك منتهى الشدة والقسوة في عملهم للقضاء على الروح القومية ، فأخذوا في إبعاد القوات العربية من سوريا وإحلال تركية محلها ، وحكموا بإبعاد جماعات كثيرة من المنتوريين ، وباعتقال عدد آخر ، ونفذ حكم الإعدام في عدد من الزعماء ذوي المكانة ، فأثارت هذه الحوادث الشعور العربي بدلاً من إخماده ، وأدركت حدته ، وأعلن الشريف حسين في ١٠ يونيو ١٩١٦ ثورة العرب على الترك . وحررت القوات العربية جزيرة العرب كلها ، وزحفت إلى

(١) انظر جورج انغلونووس ، نقطة العرب ، المرجع المتألف الذكر ص ٢٩٢ — ١٩٧

جانب حلفائها ، واشتركت في جميع العمليات الحربية التي أدت إلى احتلال سوريا وطرده الترك منها (١) :

١٢ — بينما كان العرب يحاربون ببسالة إلى جانب الحلفاء في سبيل حريتهم ، كان السياسة الغربيون يجمعون في الخفاء لتحديد أنصبتهم من أسلاب الإمبراطورية العثمانية بعد إنهيارها . وكان إتفاق سايكس — بيكو بين فرنسا وانكلترا ، ويقضى بتجزئة البلاد العربية ، فيما عدا الجزيرة العربية ، إلى مناطق نفوذ تخضع كل دولة منها جزءا لسلطانها . إتفاقاً لم تراع فيه العهود الممنوحة للعرب ، ولم يحسب فيه حساب اليقظة القومية العربية التي تمت ، وهدفها إستقلال العرب وتحقيق وحدتهم . وأحيط الإتفاق بسياج من السكتان شديد لإخفائه عن الحسين ، فحضرىوا بذلك أسوأ مثل يمكن أن تفتحه الدبلوماسية السرية في ميدان العلاقات الدولية . ويبدو أن انكلترا اتخذت هذا الموقف متأثرة بسياساتها التقليدية في الحيلولة دون قيام دولة عربية قوية على طريق الهند . أما فرنسا فكان عداؤها للنهضة العربية ناشئة عن رغبتهما في أن تكون سيطرتها كاملة غير منقوصة في سوريا ولبنان ، وكانت تستهدفهما من زمن بعيد ، فضلا عن تخوفها من الأثر الذي يولده نهوض العالم العربي الشرقى في السكان العرب الذين تضمهم الإمبراطورية الفرنسية في شمال أفريقيا . ولم تكتف بريطانيا بعقد إتفاق سايكس — بيكو ، بل تعهدت بالتزام جديد يناقض إلزاماتها للعرب ، هو الوعد الذي أصدره بلفور بالسعى لإنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين (٢) ، مدفوعة الى ذلك هنا أيضا برغبتها في جعل فلسطين خطا يحصى مركزها في مصر ويؤمن لها الإتصال البرى مع الشرق . ولم تتورع الدولتان العظيمتان من أن تصدرا بيانا إلى العالم العربي يعلن أن أهدافهما هي تحرير العرب وإقامة حكومات وطنية يختارها

(١) انظر وصفا شاملا لجهود العرب الحرة في مؤلف امين سعيد السائف الذكر من ١٢٨ - ٢٦٦ وجورج انطونيوس المؤلف الأتت الذكر من ٢٤١ - ٢٧٠
(٢) في ٢ نوفمبر ١٩١٧

الأهلون أنفسهم بمحض إرادتهم الحرة واستعدادهما للإعتراف بهذه الحكومات عند إقامتها فعلا^(١).

وفي سنة ١٩٢٠ اجتمع مجلس الحلفاء الأعلى في سان ريمو وقرر، مستهديا باتفاق سايكس-بيكو، منح انكلترا الإنتداب على العراق وفلسطين، ومنح فرنسا الإنتداب على سوريا ولبنان، دون التفات الى ما أعلنوه من حق الشعوب في تقرير مصيرها وما منحوه للعرب من عهود، ومناقضين ميثاق عصبة الأمم نفسه الذي قضى بأن يؤخذ رأى الشعوب ذات الشأن عند اختيار الدولة التي تتولى الإنتداب^(٢). وقد حاول العرب وضع الحلفاء أمام الأمر الواقع، فاجتمع المؤتمر السوري في دمشق في ٨ اذار سنة ١٩٢٠ وأعلن إستقلال سوريا وبضمنها فلسطين ولبنان دولة ملكية دستورية يقوم على رأسها الأمير فيصل بن الحسين. واتخذ الزعماء العراقيون قراراً مماثلاً بالنسبة للعراق، وانتخبوا الأمير عبد الله بن الحسين ملكاً عليه. ولكن فرنسا لم تلبث أن احتلت بجميوشها سوريا، وطردت الملك فيصل منها. وثبتت بريطانيا أقدامها في العراق على أساس الحكم المباشر. وانكشفت سياسة دعم الصهيونية بقوة في فلسطين. ولم تتم هذه الاحداث من غير رد فعل عنيف من جانب العرب، فكانت معركة ميسلون بين الفرنسيين والسوريين، وكانت اضطرابات دامية في فلسطين، وبلغت المقاومة أقصى مداها في العراق. وهكذا للمرة الثانية وقفت الدول الغربية حجرة عثرة في سبيل وحدة العرب، وباشر الحلفاء مهمتهم التمدينية المقدسة^(٣) في العمل على «رقى»

(١) في ٧ نوفمبر ١٩١٨

(٢) اظهر تقرير لجنة التحقيق الامريكية كنج - كراين بجملة إتفاق آراء سكان سوريا الطبيعية بصحة عامه على رفض نظام الإنتداب، وإذا كان لابد منه فإن يهد به لغير فرنسا، انظر جورج انتونيوس، يقظة العرب، المرجع السالف الذكر ص ٣٢٧ وكذلك

A. Tonybee Survey of International Affairs, The Islamic World since the Peace London 1927 P. 387

(٣) م ٢٢ من ميثاق عصبة الأمم التي تنص على نظام الإنتداب.

هذه البلاد ، وإزدهارها ، في بحر من الدماء والآلام .

١٣ — وقد كان لهذه التجزئة التي فرضتها الدول الغربية أثرها في سير الحركة القومية في البلاد العربية . فقد اختلفت الأوضاع السياسية فيها فكان بعضها مستقلاً إستقلالاً تاماً ، وبعضها الآخر خاضعاً لحكم دولة أجنبية خضوعاً فعلياً . وكان لابد لهذا التباين من أن يترك أثره في خطط كل قطر من هذه الاقطار . وسنحاول الآن أن نتبع سير الحركة وإتجاهها في كل منها . وهي تقع عند إنتهاء الحرب على وجه الإجمال في فئتين : الدول الواقعة داخل جزيرة العرب ، وبلاد الهلال الخصيب . وقد تمتعت الأولى ، وكان عددها لا يقل عن خمسة ، بما فيها مملكة الحجاز وعلى رأسها الملك حسين ، باستقلالها وفقاً للعهود المقطوعة للشريف حسين ولأن وضعها الجغرافي والديني كان يجعلها بعيدة عن متناول النفوذ الأجنبي . وتاريخ هذه الدول بين الحربين العالميتين يكاد ينحصر في اختفاء ثلاث منها ، بحيث لم يبق في سنة ١٩٣٤ إلا دولتان : مملكة اليمن والمملكة العربية السعودية التي شملت نجد والحجاز ، بعد استيلاء السعوديين على القطر الأخير في سنة ١٩٢٥ . وكان لهذا الإحتلال أثره الخطير في مركز الملك ابن السعود إذ أن سيطرته على بلاد الاسلام المقدسة دفعته إلى مركز أمامي في ميدان السياسة العربية .

١٤ — أما الهلال الخصيب ، فقد كان من نتيجة إخضاعه لنفوذ دول أجنبية مختلفة أقامت بين أجزائه المتعددة سدوداً منيعة في وجه التجارة ، وعملت كل منها على نشر لغتها ونقدها وتأسيس نظم مختلفة إختلافاً كلياً في الإدارة والتعليم والتوجيه الإقتصادي ، أن انقلبت الحركة القومية التي تستهدف إقامة دولة قومية واحدة إلى حركات وطنية ، غرضها المباشر تحرير كل قطر من السيطرة الأجنبية وإعلان استقلاله في حدوده الخاصة ، ثم النظر بعدئذ في توثيق العلاقات مع الأقطار الأخرى التي تتوصل إلى تحقيق إستقلالها . وقد كان اشورة العراق في سنة ١٩٢٠ أثرها الحاسم في عدول

بريطانيا عن تطبيق نظام الحكم المباشر ، بعد أن تكبدت بنسبها خسائر جسيمة في الأرواح والأموال ، فهدت لإقامة حكم وطني ، وفي ٢٢ أغسطس سنة ١٩٢١ نودي بالملك فيصل ملكاً على العراق . ودخل العراق منذ ذلك الحين في مرحلة جديدة من الكفاح للحصول على حريته واستقلاله ، فعقد سلسلة من المعاهدات مع بريطانيا العظمى تمثل المحاولات المتتالية المبذولة للتوفيق بين البريطانيين ، الذين كانوا يريدون من المعاهدة أن تكون ستاراً جديداً للإتداب تحتفظ بريطانيا ورامه بحق إدارة شؤون الدولة العراقية ، والعراقيين الذين لا يرغبون عن الإستقلال التام بديلاً ، ويريدون أن تكون المعاهدة تحالفاً بين شريكين منفصلين أرادا التعاقد بملاء حريتهما لتأمين المصالح المشتركة . وقد أخذت بريطانيا تخفف تدريجاً من شدة ضغطها على زمام الأمور تحت ضغط الوطنيين إلى أن تم عقد المعاهدة الأخيرة في ٣٠ مايو سنة ١٩٣٠ ، وفيها تعترف بريطانيا بالعراق دولة مستقلة ذات سيادة . ولكنه إعتراف محدود نظراً لما تضمنته من قيود تتعلق بسياسة العراق الخارجية وبمنح بريطانيا قواعد عسكرية فيه ^(١) وبالرغم من ذلك فلا شك أنها هبات للعراق سبيلاً للعمل على توطيد دعائم الحكم الوطني ومعالجة مشاكله الاقتصادية والاجتماعية .

١٥ — وما أن نال العراق إستقلاله حتى انتقل مركز الحركة القومية إلى بغداد . فاتجه الملك فيصل نحو الدولتين العربيتين المستقلتين (اليمن والمملكة العربية السعودية) لتوثيق علاقات العراق معهما ، ومد يده إلى الملك ابن السعود ، رغم الشغرة الواسعة التي أوجدها فتح الأخير للمملكة الحجازية وضمها إلى مملكة في العلاقات بين العائلتين الهاشمية والسعودية ، فأوفد في سنة ١٩٣١ وفداً إلى الحجاز واليمن ليفوض هاتين الدولتين في مشروع الحلف العربي . وقد أخرجت المشاكل الداخلية إتمام المفاوضات إلى أن تم توقيع معاهدة بين العراق والمملكة العربية السعودية في ٢ أبريل سنة ١٩٣٦

(١) أنظر بند ٢٥ من

تحت إسم (معاهدة أخوة عربية وتحالف) ، وتتضمن ميثاقاً بعدم الإعتداء وبتبادل المعونة العسكرية في حالة وقع إعتداء على أحد الطرفين والتزاماً بحل المنازعات التي يمكن أن تنشأ بينهما بالطرق السلمية وتوحيد الثقافة . ويهنا منها المادة السادسة التي قضت بأنه « نظراً للأخوة الإسلامية والوحدة العربية التي تربط المملكة اليمانية بالفريقين المتعاقدين الساميين فإنهما يسعيان لطالب إنضمام حكومة اليمن إلى هذه المعاهدة ، وقد انضمت مملكة اليمن إلى المعاهدة فعلاً في ٢٦ أبريل سنة ١٩٣٧ بناء على المساعي التي بذلتها الحكومة العراقية . وأهم من هذا ما أوردته الفقرة الثانية من المادة ذاتها : « ويجوز لأية دولة عربية أخرى مستقلة أن تطلب الانضمام لهذه المعاهدة » . وبذلك أرادت الدولتان تمهيد السبيل للدول العربية الأخرى التي تنال إستقلالها للإنضمام إلى المعاهدة . وهذه وإن كانت لا تحقق الهدف الأصلي للحركة القومية إلا أنها خطوة إلى الأمام .

١٦ - أما بلاد الشام ، فقد قسمت إلى أربع دول مختلفة ، رغم أنها وحدة جغرافية قائمة بذاتها لها حدودها الطبيعية الواضحة ، ووحدة إقتصادية تقوم حياتها الزراعية والتجارية على مواردها الطبيعية المتكاملة . وقد تولت فرنسا الإنتداب على سوريا ولبنان . وقصة الإنتداب فيها قصة نضال حاد لم يبدأ ولم يفر ، وتنقسم إلى ثلاثة أدوار متميزة . أما الأول (١٩٢٠ - ١٩٢٥) فقد كان الحكم الفرنسي يقوم فيه على الأحكام العسكرية والإرهاب والإعتقال والتشريد ، ولم تخل سنة من السنين من ثورة محلية . وبدأ الثاني بالثورة السورية الكبرى (سنة ١٩٢٥) التي شملت معظم أنحاء سوريا واستمرت إلى منتصف سنة ١٩٢٧ ، وقد قابلها الفرنسيون بحركة قمع شديدة لجأوا فيها إلى القتل بالجملة وتدمير القرى وإحراقها وفرض الغرامات الباهظة على السكان الأمنين . وبانتهاء الثورة تظاهرت فرنسا بانتهاج سياسة جديدة هدفها إقامة حكم وطني وإنهاء الإنتداب وعقد معاهدة تنظم العلاقات بين فرنسا وكل من سوريا ولبنان ، كما حصل في العراق . واستمرت سياسة التسوية والمهادنة إلى أن توصل الطرفان في سنة ١٩٣٦ إلى عقد معاهدة امتنعت فرنسا عن إرهابها . وقد تميزت سياسة فرنسا بالأساليب التي لجأت

اليها للقضاء على الحركة القومية في سوريا ولبنان ، فاستعملت أولاً سلاح التجزئة وتقوية النزعات الانفصالية . كانت سوريا معقل الحركة القومية فعمل الفرنسيون على إضعافها ، وتقوية لبنان باعتباره معقل نفوذهم في الشرق الأدنى ،^(١) فسلخوا أجزاء من سوريا ضموها إلى لبنان لتوسيعه وتكوين (لبنان الكبير) ، وسعوا إلى حصر الدولة السورية في الداخل وحرمانها من منفذ إلى البحر ، لتأمين سيطرتهم عليها ، فأقاموا بينها وبين البحر جداراً قوامه لبنان الكبير وحكومة اللاذقية ولواء الاسكندرونة ، وعينوا على رأس كل منها حاكماً فرنسياً يتمتع بسلطات مطلقة . واعتمدوا في حكمهم على الأقليات العنصرية والدينية لاستئصالها واستعمالها أداة ضد الحركة القومية ، كما استغلوا سلاح التعليم لتشويه التاريخ العربي ، والقضاء على الوعي القومي ، (وفرنسة) الشعب بنشر اللغة الفرنسية والإهتمام بها أكثر من اللغة العربية .

١٧ — أما في فلسطين ، فقد رأى السكان العرب الهجرة اليهودية تتدفق على بلادهم ، وأنها لن تلبث أن تغرق عليهم فتجردهم من وطنهم ، بالرغم مما يشعرون به من حق طبيعي في الإستمرار على الأرض التي ورثوها عن أجدادهم ، وما اكتسبوه من حقوق نشأت عن زوال السيادة العثمانية والدور الذي لعبه العرب في إزالتها ، وتعهد الحلفاء بالإعتراف باستقلالهم وبحقوقهم في تقرير مصيرهم . فتولد عن ذلك شعور بالقلق على مصيرهم تجلى في الإضطرابات المستمرة التي قامت في فلسطين ووجهت بأذى الأمر ضد اليهود أنفسهم ، وكان أعظمها شأناً إضطرابات سنة ١٩٢٩ . وفي سنة ١٩٣٣ اتخذ الكفاح الفلسطيني اتجاهاً جديداً ، هو النضال ضد بريطانيا العظمى باعتبارها المسؤولة عن وعد بلفور ، فقام العرب بثورة جبارة سنة ١٩٣٦ لم تفتة إلا بنشوب الحرب الأخيرة ولجأ الإنجليز في قمعها إلى وسائل القمع الشديد التي اتبعتها الفرنسيون في سوريا . ولم يحدث في شرقي الأردن ما يستحق الذكر ، إذ تولى الإمارة فيها الأمير عبد الله ، وتوصل

في سنة ١٩٢٨ ، وبعد مساع متكررة ، إلى عقد معاهدة مع بريطانيا العظمى تمتع بموجبها باستقلال إدارى داخلى ، وكان نظام الإنتداب نافذاً فيها عند نشوب الحرب الأخيرة

١٨ — وفى سنة ١٩٣٩ ، عند ما اشتعلت نار الحرب العالمية الثانية ، كانت سوريا ولبنان لاتزالان تحت الحكم الفرنسى ، وفلسطين وشرقي الاردن تحت الحكم الانجليزى. فكان من الطبيعى أن يميل شعور الجماهير العربية نحو دول المحور ، ويرجو لها النصر، علما تستطيع بذلك أن تحطم القيود المفروضة عليها وتتححر من السيطرة الأجنبية. وكان العراق ، بحكم الإستقلال الذى ناله ، يتمتع بحرية من العمل لم تعرفها دولة عربية أخرى . وأهله هذا المركز ليكون ملجأ لأحرار العرب الذين اضطهدهم الفرنسيون فى سوريا والانجليز فى فلسطين . وكان الجيش مدرسة قومية ، يؤمن زعماءه بأن فلسطين وسوريا لن تنالا حريتهما إلا بمجهود مشترك يقوم به العرب ، وأن النصيب الأكبر فى هذا المضمار يجب أن يحمله العراق . وسادت هذه الفكرة فى الشباب العراقى ، وأحسوا بأن القضية العربية أمانة فى أيديهم . ولم يكن الانجليز بغافلين عن هذا الوعى الذى شمل العراق ، فكانوا يتجنبون الفرص للإقتضاض عليه واحتلاله والقبض على زمام الأمور فيه. وقد أدت بعض المشاكل الداخلية إلى انقلاب فى الحكم وتولى حكومة يسيطر فيها الجيش على زمام الأمور. وفى هذه الظروف تقدم الانجليز بمطالب لا تتفق ونصوص معاهدة سنة ١٩٣٠ . ومن ضمنها تمكين القوات الانجليزية من المراقبة فى العراق. فكان رد الفعل عنيفا ، ووقع خلاف بين الحكومتين العراقية والبريطانية حول مدى التسهيلات التى يمنحها العراق لبريطانيا العظمى بحكم المعاهدة أدى إلى وقوع اصطدام مسلح دام حوالى الشهر ، انتهى فى ٢٩ مايو سنة ١٩٤١ بدخول القوات الانجليزية العراق . ولم يمض هذا الحادث من غير أن يزيد شعور الميل إلى المحور فى العالم العربى حدة وقوة .

١٩ — فى هذه الفترة كان الألمان قد انتصروا وانتصارا ساحقا على فرنسا ، وتقدمت قوات المحور باتجاه مصر ، بينما كانت جيوشه تكتسح البلقان . فى هذه الظروف

العصية رأت بريطانيا العظمى أن تتقدم بخطوة لاسترضاء العرب واستمالتهم لا سيما وأنها كانت على وشك الإقدام على إحتلال سوريا ولبنان لطرد القوات الفيشية الموالية للمحور منهما . فأصدر المستر ايدن وزير خارجيتها تصريحاً بتاريخ ٢٩ مايو سنة ١٩٤١ أعلن فيه : « لقد خطا العالم العربي خطوات واسعة في طريق الرقي ، وهو يطمح الآن إلى تحقيق نوع من الوحدة يجعل منه عالماً متماسكاً ، ويرجو أن تساعد بريطانيا العظمى في بلوغ هذا الهدف . ويسرني أن أعلن باسم حكومة صاحب الجلالة عن ترحيب بريطانيا بهذه الخطوة وعن إستعدادها لمساعدة القائمين بها حالما تتوفر لديها الأدلة على تأييد الرأي العام العربي لها » ^(١) ولكن هذا التصريح لم يلق الصدى المنتظر . فإن موقف بريطانيا العظمى من القضية العربية بعد الحرب العالمية الأولى ، ونكثها بالعهود التي قطعتها على نفسها ، دفعاً بالعرب إلى اعتبار التصريح الأخير مجرد لعبة تهدف إلى إشغالهم . فضلاً عن أن الظروف لم تكن مساعدة بالمرة ، فقد كانت موجة من الإضطهاد تجتاح في العراق العناصر القومية التي ساهمت في حوادث ١٩٤١ ، وكانت سوريا ولبنان لا تزالان تخضعان للحكم العسكري الفرنسي .

٢٠ - وفي ٢٤ فبراير سنة ١٩٤٣ كرر مستر ايدن النقاط الأساسية التي جاءت في تصريحه السابق ، رداً على سؤال وجه إليه في مجلس العموم . وكانت الظروف قد تبدلت تبدلاً محسوساً عن السابق ، فقد تم إنسحاب قوات المحور من الشرق الأوسط وتم الإعتراف باستقلال سوريا ولبنان ، وحصل شرقي الأردن على وعد من بريطانيا بالإعتراف باستقلاله . فكان للتصريح أثر هذه المرة كالنار في الحشيم ، فصرح الأمير عبد الله بأن العرب سيغتنمون الفرصة حالاً للدعوة إلى مؤتمر عربي عام . وفي ٣١ مايو سنة ١٩٤٣ صرح مصطفى النحاس باشا ، رئيس الحكومة المصرية ، بأنه سيدعو ممثلي كل من الدول العربية على حدة للمشاورة في نوع العلاقة التي تريد إقامتها فيما بينها .

أما وقد وصلنا إلى هذه المرحلة ، فإن نقطتين تسترعيان إنتباهنا ، وتحتاجان إلى

شيء من التوضيح أولاها تعليل التبدل الذى طرأ على موقف انكلترا من القضية العربية بعد أن رأيناها تقف مرتين حجر عثرة في طريقها . وثانيها علاقة مصر بالقضية العربية ، وكيف انتقل مركز الحركة من دمشق وبغداد إلى القاهرة .

٢١ - إن معارضة بريطانيا العظمى في إقامة دولة عربية كان مردها دائما إلى الخوف الذى يساورها من وجود قوة تهدد طريق الهند ، وتسيطر على آبار البترول في البلاد العربية . فعملت على أن يكون لها المركز الأول في الشرق الأدنى ، ونجحت في هذا المضمار نجاحا تاما بعد الحرب العالمية الأولى . ولكن الحرب الأخيرة أحدثت تبديلا عميقا في التوازن الدولى ، قوامه بقاء ثلاث دول عظمى فقط ، كانت بريطانيا احدها ، ولكن الحرب أنهكت قوتها وصناعاتها ، بينما خرجت روسيا والولايات المتحدة بقوة ضخمة وصناعة حديثة قتيمة . وقد زحفت الرأسمالية الأمريكية نحو الشرق الأدنى ، وحصلت على امتيازات آبار النفط في المملكة العربية السعودية . والنفوذ الإقتصادى يتبعه دائما نفوذ سياسى . وبدا للانجليز وكأن شمس استعارهم قد غربت . ولا يأتى الخطر الذى يهدد بريطانيا من الولايات المتحدة فقط ، بل هى تخشى الدولة العظمى الثالثة أشد الخشية ، وتخاف على وجه الخصوص من أن تنتشر الشيوعية في جماهير الشعوب العربية ، التى أبقاها الإستعمار والإستغلال الإقتصادى في حالة من الفقر المدقع شديدة ، وغلب فيها روح اليأس من الدول الغربية وعدم الثقة بها ، رأت بريطانيا أنها لا بد خاسرة معركة النفوذ بين الدول العظمى ، فلم يبق أمامها إلا أن تسعى لسكى تستعيد ثقة هذه الشعوب ، وتختمى هى وراء الحركة القومية العربية ، التى لا تستهدف إلا الحرية والإستقلال ولا تقبل بإحلال نفوذ محل آخر أو إبدال إستعمار بمثله ، وتقف بالتالى في وجه أى توسع يستهدف البلاد العربية . وبريطانيا تعلم حق العلم أن الفوارق الإجتماعية والثقافية بين الدول العربية ، ومصالح الطبقات الحاكمة فيها ، ستحول حتما دون تحقيق الحركة القومية لمدها كاملا . ولن يوفق العرب إلى إقامة دولة تكون خطرا يهدد مركز بريطانيا نفسها بصورة جدية ، لاسيما وأن معاهداتها مع الدول العربية تكفل لها مصالحها الاقتصادية والاستراتيجية . وهكذا أعلنت انكلترا عن ترحيبها بقيام نوع من الإتحاد بين الدول العربية كعامل توازن جديد في الشرق الأوسط

٢٢ — أما العرب فإنهم ، رغم عدم ثقتهم ببريطانيا ، رأوا أن هذه فرصة يحسن الاستفادة منها . وقد رأينا كيف أن العراق ما أن حصل على استقلاله واستعاد حريته في العمل حتى التفت الى الدولتين العربيتين المستقلتين آنذاك وعقد معهما معاهدة تحالف تضمنت نصا يحدد لإنضمام الدول العربية المستقلة الأخرى . فكان من الطبيعي ، عندما أعلنت بريطانيا عن تبدل سياستها التقليدية إزاء القضية العربية ، أن يتنادى زعماء العرب إلى التشاور في أمر الوحدة . ولا ريب أن ثمة عوامل جديدة مباشرة كان لها أثرها في تشجيع الدول العربية على التعاون والاتحاد . فقد أدت ظروف الحرب إلى تقييد حركة الصادرات والواردات ، فأُنشئ في القاهرة مكتب مركزي لشؤون التموين في الشرق الأوسط تحت إشراف بريطانيا العظمى والولايات المتحدة ، لمراقبة شؤون الصادرات والواردات في دول الشرق الأوسط وتنظيمها . فترتب على ذلك أن كونا هذه الدول سوقا إقتصادية واحدة . وشجع المكتب إنشاء الصناعات في كل منها وتوسيع نطاق التبادل التجاري بينها وعقد المؤتمرات الاقتصادية التي يحضرها ممثلو هذه الدول فيتدارسون بصورة مشتركة شؤونهم مما جعلهم يلمسون فوائد التعاون الإقليمي الإقتصادي

وكان للأزمة اللبنانية — الفرنسية واعتداء فرنسا على استقلال لبنان في نوفمبر سنة ١٩٤٣ أثرهما البالغ في تعجيل انتهاء مشاورات الوحدة العربية ، إذ كان للتضامن القومي الذي أظهرته الدول العربية جميعا ، حكومات وشعوبا ، أثر قوى في رجوع فرنسا عن موقفها وحل الأزمة لصالح لبنان . وكانت الحالة الدولية وتتابع الحوادث يدفعان بالدول العربية دفعا إلى التكتل . فإن استقلال سوريا لم يكن قد توطد بعد لموقف فرنسا المتردد ، ومصير فلسطين تسكتفه الغيوم من كل جانب لاشتداد نشاط الصهيونيين وتأييد الولايات المتحدة لهم ، كل هذا ونهاية الحرب أصبحت وشيكة . ولم يكن العرب يريدون أن تتكرر المأساة التي وقعت بعد الحرب العالمية الأولى ، حين حلت جميع القضايا العربية وفقا لمصالح الدول الإستعمارية من غير أن يكون للعرب صوت مسموع فيها . ولم يكونوا يجهلون أن تسكتلهم وحده كفيل بحماية مصالحهم وصيانة حريتهم ، فلبت الدول العربية دعوة الحكومة المصرية بارتياح وحماس .

٢٣ — أما مصر ، فإن تاريخها كان مرتبطا منذ أقدم الأزمنة بالشرق . وحضارتها

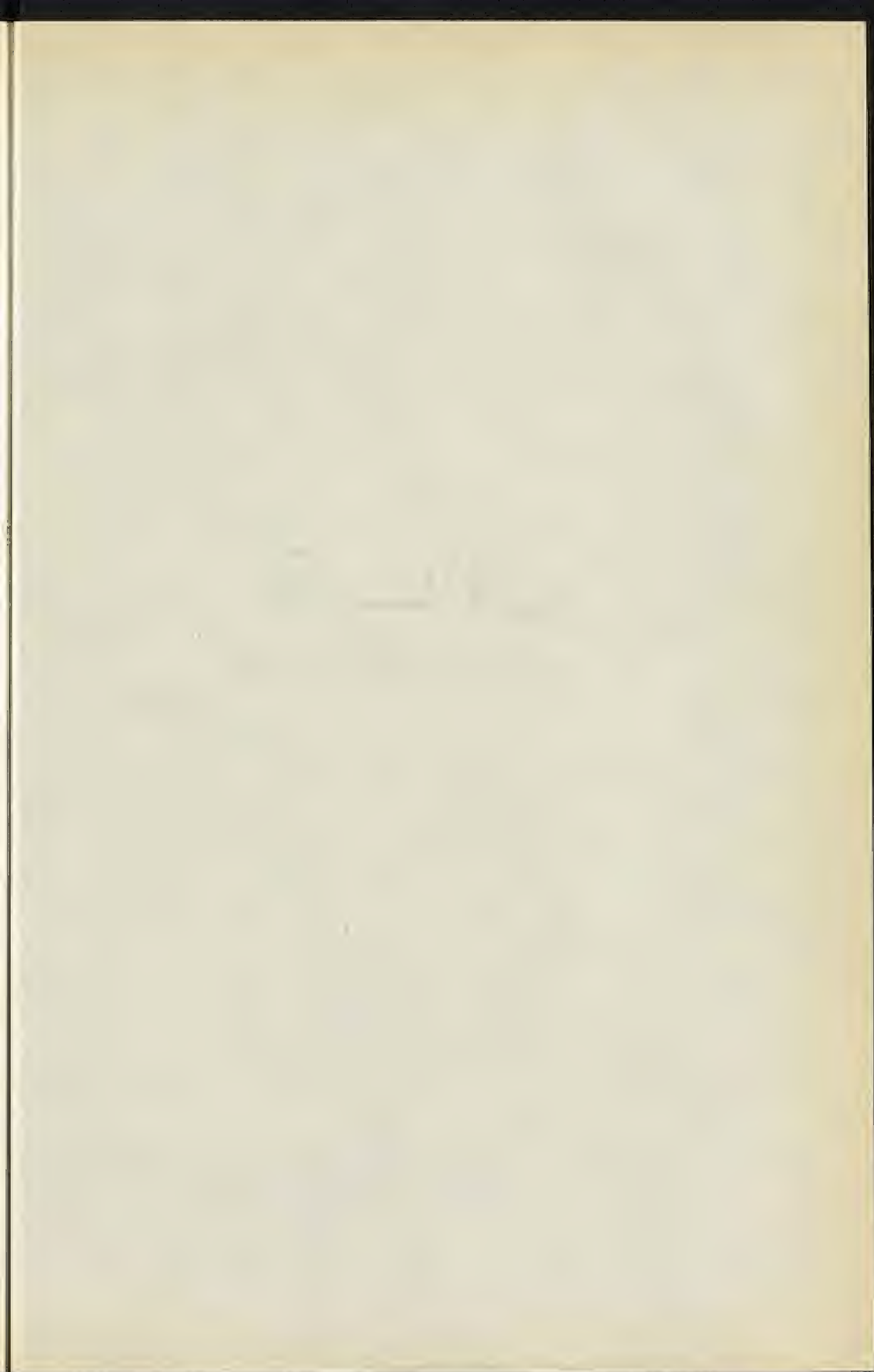
القديمة ليست إلا نتاجا للإمتزاج الذى تم منذ أربعة آلاف سنة قبل الميلاد بين الهكسوس الساميين الذين جاؤوا من الشرق وسكانها الأصليين . ومنذ ذلك الحين لم تنقطع صلة مصر بهذا الشرق . وقد رأينا أن المحاولة الأولى لإنشاء دولة عربية انبعثت من مصر فى عهد محمد على ، كما أنها كانت من المراكز الثقافية المهمة التى مهدت للنهضة العربية الحديثة . وإذا كانت الحركة القومية فيها قد انفصلت عن الحركة العربية بعد احتلال الانجليز لها ، وانصرفت إلى السعى لإجلائهم عن واديهما ، فإنها بقيت على اتصال وثيق ببقية البلاد العربية . فانفصالها عن الامبراطورية العثمانية فعلا جعلها ملجأ لأحرار العرب ووزعمائهم الذين تضطهدهم الدولة العثمانية ، كما أن التقدم الذى أحرزته فى مختلف الميادين جعلها قبلة العالم العربى ومركزه . وقد رأيناها فى الفترة التى تلت الحرب العالمية الأولى توثق علاقاتها الثقافية ببقية البلاد العربية ، وترعى نهضة التعليم فيها . وفضلا عن الروابط الاجتماعية القوية التى تربطها ببقية البلاد العربية من وحدة اللغة والدين والتقاليد ، فإن لها مصلحة سياسية حيوية فى التعاون مع الدول العربية الأخرى لصيانة عروبة فلسطين ، لأن هذه هى مفتاح مصر من الشرق ، وحلقة الإتصال بينها وبين الدول العربية . ويحسن بنا أن نشير أيضا إلى عامل لا بد أن كان له بعض الأثر فى موقف مصر الجديد من القضية العربية . فقد تمكنت مصر من بناء إقتصاد قوى متين وتمت فيها نهضة صناعية ملحوظة ، ولا بد لهذه الصناعة فى المستقبل القريب أن تبحث عن أسواق لها . ولا شك أن فى البلاد العربية متسع لها . وتستطيع مصر ، إذا ما وفقت الدول العربية إلى إقامة وحدة جمركية تضمها ، أن تنافس فيها البضائع الأجنبية وتقضى عليها . ونجد منذ الآن بداية لهذا التوسع فى المؤسسات المالية التى أنشأتها مصر فى لبنان وفلسطين . وإذا ذكرنا أن عدد سكان مصر يضاهى مجموع سكان الدول العربية الأخرى ، ومدى تقدمها فى العلوم والفنون والصناعة بالنسبة لهذه الدول ، واستقرار نظام الحكم فيها ، أدركنا أنه من الطبيعى أن ينتقل مركز الحركة إليها .

٢٤ - وفى منتصف سنة ١٩٤٣ بدأت الحكومة المصرية مشاوراتها مع ممثلى كل دولة من الدول العربية على حدة ، وأحيطت المشاورات بكتبتان شديد . وعلى أثر

إنتهائها دعت إلى عقد لجنة تحضيرية للمؤتمر العربي العام ، اجتمعت في الاسكندرية في ٢٥ سبتمبر — ١٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤ ، وانتهت مداوالات اللجنة بتوقيع بروتوكول الاسكندرية الذي جاء فيه : « إن ممثلي هذه الدول ، اثباتا للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين البلاد العربية جميعا ، وحرصا على توطيد هذه الروابط وتدعيمها وتوجيهها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصالح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانها وآمالها ، واستجابة للرأي العام العربي في جميع الأقطار العربية . إتفقوا على تأليف (جامعة للدول العربية) ، للدول العربية أن تنضم إليها على قدم المساواة ، ثم يضع البروتوكول الخطوط الأساسية للجامعة المراد إنشاؤها . وتضمن تأكيد الدول العربية إحترامها لاستقلال لبنان وسيادته في حدوده الحاضرة . فبدد هذا التصريح مخاوف اللبنانيين الإنعزاليين الذين طالما أقضت مضاجعهم مطالبة سوريا بالأجزاء التي سلخت منها بعد الحرب العالمية الأولى ، ومقابل هذا ترك لبنان سياسة الإعتماد على الحماية الأجنبية ، وأعلن مثله أنه « لن يكون للإستعمار مقرا ولا ممرا » . ولم ينس أعضاء اللجنة فلسطين ، فأكدوا عزم دولهم على الأخذ بشاكرها والعمل على تحقيق أمان أبنائها المشروعة وصون حقوقهم العادلة .

ثم اجتمعت لجنة فرعية سياسية تولت وضع مشروع لميثاق جامعة الدول العربية (١٤ فبراير — ٣ مارس ١٩٤٥) ورفعته إلى اللجنة التحضيرية فأقرته بالإجماع (١٧ — ١٩ مارس) . وفي ٢٢ مارس إنعقد المؤتمر العربي العام بحضور ممثلي الدول الآتية : سوريا وشرق الأردن والعراق والمملكة العربية السعودية ولبنان ومصر . وفي جو من التضامن الرائع والحماس المنقطع النظير وقع المشاركون على الميثاق . ولم يتيسر لمتدوب اليمن حضور المؤتمر فوقع الميثاق في صنعاء في ٥ مايو سنة ١٩٤٥ . وفي ١٠ مايو سنة ١٩٤٥ دخل الميثاق دور النفاذ . وبذلك تم تكوين جامعة الدول العربية .

الكتاب الأول
الجامعة العربية من الناحية الاتحادية



الفصل الأول

أهداف الجامعة

رسم الميثاق للجامعة أهدافاً متعددة تسعى لتحقيقها ، وهذه الأهداف يمكن إجمالها على الوجه التالي : —

٢٥ — صيانة إستقلال الدول الأعضاء ^(١) — وهذا هو الأساس المشترك للإتحادات الدولية بصفة عامة مهما تفاوتت أشكالها ، فالإتحاد قوة دفاعية تمكن الأجزاء المنضمة إليه من مجابهة الأخطار التي تتعرض لها بشكل أقوى وأفضل مما لو ترك كل جزء وشأنه . والدول العربية أحوج ما تكون إلى التكتل والإتحاد في الظروف الدولية الراهنة ، التي تسيطر فيها دول عظمى قليلة العدد على مقدرات العالم ، وتتصادم مصالحها على وجه الدوام ، مما يضطر الدول الصغرى والمتوسطة إلى الانضواء تحت لواء هذه أو تلك . ولكن تكتمل الدول العربية يخاق منها جبهة قوية تمكنها من الوقوف في وجه مختلف التيارات الدولية ، مستهدية مصالحها الخاصة وصيانة إستقلالها ؛ كما أنه ييسر للأعضاء ، الذين يرتبطون بمعاهدات مع دول عظمى (مصر والعراق والمملكة الأردنية) تقييد من حريتهم في العمل وتحدد من سيادتهم ، التخليص من تلك القيود مجازاة لنزعة التحرر التي تحرك شعوب دولهم ، وتحقيقاً لمبادئ هيئة الأمم المتحدة التي تقوم على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها ^(٢) .

(١) م ٢ ف ١ من الميثاق : « الغرض من الجامعة . . . تسبق خططها الأول الأعضاء السياسية تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها . . . »

(٢) تنص هذه المعاهدات بصفة عامة على التحالف بين انكثرا وهذه الدول (م ٤ من المعاهدة العراقية ، م ٧ المصرية ، م ٥ الأردنية) . وهناك نصوص تنكسب هذه الخلفات صفة الدوام (م ١١) =

٢٦ - التعاون في الشؤون الثقافية والاجتماعية والصحية (١) :

وتبرز أهمية هذا الهدف وخطورته إذا ما ذكرنا أن الشعوب العربية تحتاز مرحلة انتقال من نظام إجتماعي قائم على أسس إقطاعية إلى نظام يسير التطور الإجتماعي في العالم من الوجهاً الإقتصادية والسياسية . ولكنهما لم تبدأ هذا التطور في وقت واحد ، نظراً لاختلاف المؤثرات التي خضعت لها ، وتباين مواقعها الجغرافية ، فكان من نتيجة ذلك أننا نجد أنها تنقسم إلى قسمين رئيسيين ، يتكون أحدهما من المملكة السعودية واليمن ، ويسود فيهما نظام إجتماعي بدائي ، كما تطبق فيهما الشريعة الإسلامية ، ولو أن المملكة الأولى آخذة في تجديد نظامها ببطء وحذر (٢) . بينما تتكون الدول العربية الأخرى القسم الثاني ، وتتميز من الأولى بأنها أخذت جميعها بدرجات متفاوتة بأسباب

(= مصرية م ١٦) . كما أنها تخول الحكومة البريطانية حق إقامة قوات عسكرية انجليزية في أراضي الدول العربية أثناء السلم (بينما تنص المعاهدتان العراقية (م ٥) والمصرية (م ٨) على مناطق معينة لإقامة هذه القوات وتحدد عددها ، تحجز المعاهدة الأردنية لبريطانيا إقامة قوات انجليزية غير محدودة العدد في أية منطقة تختارها (م ١ من الملحق العسكري) . وتتضمن المعاهدتان أيضاً فريضة من نوعه بتني أن في إقامة هذه القوات أساساً بسيادة الدول العربية ، وبمضى أن ليس لها صفة الاحتلال (م ٥ عراقية وم ٨ مصرية) . ولا تقتصر هذه المعاهدات على تفديد حرية الدول العربية في الناحية العسكرية بل تمتدّها إلى الناحية السياسية ، فنص على أنه ليس للدول العربية أن تقف في البلاد الأجنبية موقفاً يتعارض مع المحالفة ، وأن لا تبرم معاهدات سياسية تتعارض مع المعاهدات القائمة (م ٥ مصرية ، م ٦ عراقية وم ١ أردنية) . ونفصى المعاهدتان العراقية والأردنية (في م ١ من كل منهما) فوق ذلك بأن تجري بين الطرفين المتعاقدين مشاورات عامة وصريحة في جميع شؤون السياسة الخارجية ، مما قد يكون له ماس مصالحهما المشتركة .

وهذا يعني فرض الاشراف التام على السياسة الخارجية لهاتين الدولتين ، إذ ليس من شيء يهم هذه البلاد الا وتستطيع بريطانيا العظمى أن تدعى أنه ماساً بمصالحها ، مما يجعل هذه الاقطار منطقة نفوذ بريطانية (انظر في مدى ملائمة مثل هذه المعاهدات لميثاق الأمم المتحدة بند ١٨٢) .

(١) م ٢ ب ٢ من الميثاق

(٢) عاشت اليمن في عزلة تامة عن الحياة الدولية ، وفيها عدا اشتراكها في جماعة الدول العربية لا يكاد يعرف لها نشاط دولي . وقد ظلت لهذا في مأمن من كل نفوذ أجنبي أو احتلال . واسكن هذه العزلة حجبت عنها كل دواعي التقدم وحواجز التطور ، فبقيت في حياتها الاجتماعية والاقتصادية كأنها لا تزال تعيش في عهد الانطباع والظنون الوسطى . ويرجى أن يكون الانقلاب الذي تم في ١٨ فبراير سنة ١٩٤٨ فاتحة عهد جديد لها ، فينتعج الحسكام الجديد طريق التقدم لشعبهم .

المدنية الحديثة ونظمها في المبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية . يضاف إلى هذه الحقيقة أن شعوب هذه الدول الأخيرة نفسها لا تكون وحدة منسجمة من حيث التطور الاجتماعى . ففى أى دولة منها يمكن أن نجد البد والرحل ، كما نجد طبقة أخذت بجميع مظاهر المدنية الحديثة ، وبينهما نجد طوائف تدرج فى مختلف مراحل التطور الاجتماعى . وفضلا عن ذلك فإن هذه الدول تشترك كلها فى صالة الدخل القومى ، بما يترتب عليه من إنخفاض مستوى معيشة جمهور الشعب ، وانتشار الفقر والمرضى والجهل فيه ، على الرغم مما انعمت عليها الطبيعة به من موارد طبيعية غنية . وتعاون هذه الدول فيما بينها كغفيل وحده بتقريب هذه الشعوب من بعضها من الوجهة الاجتماعية ، ورفع مستوى معيشتها . والجامعة ، فى سعيها إلى تحقيق التعاون فى هذه الأمور ، تسير الاتجاه العالمى نحو العناية بالتقدم الاجتماعى وإقامة ديمقراطية اجتماعية ، وقد تردد صدى هذا الاتجاه فى ميثاق الأمم المتحدة ، فجعل من أهداف هذه الأمم العمل على تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى ، وخلق لتحقيق هذه الأهداف هيئة خاصة فى التنظيم العالمى الجديد هى المجلس الاقتصادى والاجتماعى .

٢٧ — النظر فى شئون البلاد العربية ومصالحها ^(١) : لم تضم الجامعة إلا الدول العربية المستقلة ، وبذلك بقيت أقطار عربية خارج نطاقها . فهناك فلسطين التى حرمت من التمتع باستقلالها حتى الآن بسبب المحاولة التى ترمى إلى انشاء وطن قومى لليهود فيها . وهناك بعض الإمارات الواقعة فى الطرف الجنوبى الشرقى من جزيرة العرب ، وتخضع كلها للحماية البريطانية . وفى إفريقيا نجد المجموعة العربية الغربية ، وتتكون من ليبيا ومن تونس والجزائر ومراكش ، وتحتل الأولى القوات البريطانية إلى أن تقرر الدول العظمى أو الأمم المتحدة مصيرها ، بينما ترسفت الأخرى فى قيود الإستعمار الفرنسى . وهذه الأقطار

(١) ٢م ١ ف ١ من الميثاق .

جميعاً ، لا سيما فلسطين والمجموعة الغربية ، أعلنت بما لا يدع مجالاً للشك عن إرادتها في التحرر والإنطلاق من قيود الإستعمار . فقامت في كل منها ثورات دامية أخذها الإستعمار بقوة الحديد والنار ، ولكن روح التحرر لم تمت فيها ، فما أن بدأت المساعي لتكوين الجامعة حتى اتجهت إليها أنظار هذه الشعوب تنشد منها العون والمساعدة . ولم يكن ثمة بد عند وضع الميثاق من أن تعنى الجامعة بمصالح شعوب هذه البلاد ، لأنها إنما قامت : « إستجابة للرأى العام في جميع الأقطار العربية » ^(١) فنص فيه على واجب النظر في شئونها ورعاية مصالحها . وهذا النص العام يتحدد معناه في (الملحق الخاص بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة في الجامعة) . فان على المجلس أن يرفعى أمانى هذه البلاد ، ويعمل على تحقيقها وتأمين مستقبلها بكل ما تهيئه الوسائل السياسية من أسباب . وهذه الأمانى ، كما حددتها أحزاب هذه البلاد المختلفة الناطقة بإرادة شعوبها ، هي تحقيق الحرية والانضمام إلى الجامعة . ونظرا للتركز الخاص الذى تحتله فلسطين بموقعها وخطورة قضيتها ، فقد نص الميثاق على إشراكها في أعمال المجلس إظهارا لشديد عنايته بها ^(٢) . ولا شك أن الجامعة بعملها على تحرير هذه البلاد العربية لا تصدر فقط عن شعورها القومى وحده ، بل توطد إستقلالها وتدعم مركزها . لأن وجود الإستعمار في فلسطين ، قلب البلاد العربية ، يفصل بين دول الجامعة فيعرقل الإتصال فيما بينها كما يكون خطرا مشتركا يهدد استقلال هذه الدول بصفة مستمرة . وتزداد هذه الخطورة حدة وعنفاً إذا ما تيسر أمام اليهود سبيل إقامة دولة يهودية في فلسطين ، فتكون خطرا مباشرا يهدد على وجه الدوام مستقبل البلاد العربية جميعا الإقتصادى والسياسى . أما وجود الإستعمار في ليبيا — بأية صورة كان — ففضلا عن تهديده لاستقلال مصر ، يعزل شمال إفريقيا تحت الإدارة الفرنسية عن بقية العالم العربى ، ويكون سببا في دوام خضوعها للإستعمار . ولا شك في أن الجامعة ، في مهمتها التحريرية هذه ، إنما تقوم بمهمة إنسانية سامية ، تتفق تمام الإتفاق مع المقاصد التى ألزمت الأمم المتحدة بالسعى

(١) من ديباجة الميثاق .

(٢) أنظر بند ٤٠

ورائها ، من إحترام المبدأ الذى يقضى للشعوب بحقوق متساوية ، ويجعل لها حق تقرير مصيرها ، وتؤكد إيمانها بالحقوق الأساسية للإنسان وكرامة الفرد وقدره ، وانتهاء عهد إستغلال الإنسان لأخيه الإنسان .^(١)

٢٨ — التعاون مع الهيئات الدولية المنشأة لسكفالة الأمن والسلام ولننظيم العلاقات الإقتصادية والإجتماعية .^(٢)

كانت البلاد العربية قبل قيام الجامعة كية مهملة فى الشئون الدولية . فقد إنطوت المستقلة منها ، كالين ، على نفسها وجرت على سياسة عزلة شبه تامة ، بينما كان باقى البلاد العربية يروح تحت نير الإستعمار . وفى سنة ١٩٣٢ حصل العراق على بعض سيادته ودخل عصبة الأمم ، وتلته مصر ، ولكن الوضع لم يتبدل بشكل ملموس . ولما تحررت سوريا ولبنان وبدأت المساعى لتأليف الجامعة ، كان على الدول العربية أن تختار بين عزلة تبعدها عن موكب الحضارة ، وهو ما كان مستحيلا للعلاقات الوشيقة التى تربطها ببقية العالم وحالة التبعية المتبادلة التى جعلت العالم شبه وحدة متماسكة من الوجهة الإقتصادية على الأقل ، وتعاون مع الدول المحبة للسلام لإقامة عالم جديد يقوم على أسس العدالة والحرية . ولم يكن لها بد من إختيار هذا السبيل الأخير ، فنص الميثاق على التعاون مع الهيئات الدولية . فتساهم الجامعة بمواردها الغنية ، ووقوعها على طرق المواصلات الرئيسية فى العالم ، فى حل المشاكل الإجتماعية الدولية ، ورفع مستوى الحياة لبني البشر . وتكتلها فى الهيئات الدولية يكسبها مركزاً مرموقاً يمكنها من خدمة قضية السلام أجل خدمة . لحضارتها القديمة ، القائمة على التسامح والحرية والعدالة ، وقرب عهد أعضائها بالحرية ، والواجب الملحق على عاتقها فى تحرير البلاد العربية غير المستقلة ، كل هذا من شأنه أن يجعل لها رسالة تسمى إلى تحقيقها تقوم على هذه المبادئ السامية ، وتجعل منها أداة توازن وسلام فى هيئة الأمم المتحدة ، وتحفزها لمناهضة الإستعمار والوقوف بجانب الحق والعدالة .

(١) أنظر فى ذلك سنة ١٧٧ وما بعده

(٢) م ٣ ف ٢ من الميثاق

٢٩ — ولكن نظرة إلى الأهداف الثلاثة الأولى ، على ضوء تاريخ هذه البلاد ، تربنا أنها كلها تلتقي في نقطة واحدة ، هي الإنتهاء إلى تكوين أمة عربية تنتظمها وحدة سياسية ذات سيادة . والجامعة تتبع ، في سيرها لتحقيق هذا الهدف ، نفس السبيل الذي سلكته الحركة القومية في العالم . فهي قد أنشئت لتضم في نطاقها جميع الأقطار العربية . ولكن عدم تمتع بعضها بحق التصرف في مقدراته يجعل إنضمامه إلى الجامعة بحالته هذه غير مرغوب فيه ، لأنه يخضع الدول المستقلة نفسها لنفوذ الدول صاحبة السكلة في هذه الأقطار . لهذا كان لا بد للجامعة من السعي أولاً إلى تحرير هذه الأقطار من قيودها ، وقبولها بعدئذ في الجامعة . ولهذا إشتراط الميثاق الإنسحاب إلى الجامعة صفة الإستقلال إلى جانب العروبة . لأن الوحدة ليست هدفاً لذاتها ، إنما هي وسيلة لصيانة الحرية . والحرية نفسها ليست بهدف نهائى ، فهي الأخرى وسيلة تتوسل بها الأمة لتحقيق التقدم الإجتماعى لأفرادها ، من تنمية مواهبهم وقابلياتهم فى الداخل والمساهمة فى إقامة حضارة إنسانية تقوم على الديمقراطية والتضامن الإجتماعى ، لا يعوقها فى سبيلها هذا ولا يحد من حرية عملها إستعمار أو إستغلال . وبذلك يمكن إجمال أهداف الجامعة بأنها الحرية ، والإتحاد والتقدم الإجتماعى .

٣٠ — وقد كانت خطوة موفقة فى هذا السبيل تلك الدعوة التى وجهها ملك مصر إلى إنشاء (قومية مشتركة) ، ويحسن بنا أن نقف قليلاً عند هذه العبارة لتحديد مفهومها . وأول ما يلفت النظر أنها تشير شيئاً من اللبس والغموض . فالإشارة إلى القومية المشتركة تشير فى الذهن مباشرة فكرة وجود (قوميات خاصة) . ويخيل إلينا أن فى هذا شيئاً من الخلط بين فكرتين متمايزتين الوطنىة والقومية ^(١) . فالأولى هى حب الوطن ، أى تعلق عاطفى بالإقليم الذى يولد المرء ويشب فيه ، ثم توسع مفهومها ، حتى شمل الوحدة السياسية التى ينسب إليها الفرد (الوطن السياسى) ، وتعلق بفكرة الدولة . ^(٢) والولاء للدولة هو ثمرة هذه العاطفة . وعلى هذا الأساس يمكن القول من غير تحرج

(١) استعمالنا كلمة الوطنىة فى معنى خاص يرادف المصطلح الأوروبى (patriotisme)

والقومية بمعنى (Nationalisme)

C. Hayes, Essays on Nationalism, New York, 1928, p. 24.

(٢)

أن هناك وطنيات مختلفة بعدد الدول الأعضاء . ولكنه من الخطأ البين أن نستنتج من ذلك وجود (قوميات خاصة) . فالقومية هي حالة ذهنية وعاطفية تسود جماعة يتكلم أفرادها لغة واحدة ، وتجمعهم تقاليد تاريخية مشتركة تجعل منهم وحدة ثقافية متميزة ^(١) . والقومية بهذا المعنى لا ترتبط بحال من الأحوال بفكرة الدولة . فقد تكون مثل هذه الجماعة وحدة سياسية ، وتكون في هذه الحالة إزاء (دولة قومية) ، وهو الهدف الذي تسعى إليه الجامعة . وقد تضم دولة واحدة قوميات مختلفة ، كما قد توجد قومية من غير وحدة سياسية تنظمها ، وهذا هو حال القومية العربية ، وهي موجودة فعلا منذ زمن بعيد ، وقد سبق أن عرضنا مقوماتها وتطور تاريخها .

٣١ — ما هو المقصود بالقومية المشتركة إذن ؟ لقد عرفها عبد الرحمن عزام باشا الأمين العام للجامعة بأنها « إيجاد صلات خاصة وإميازات خاصة في البلاد العربية لا يتمتع بها غير رعايا الدول العربية . وفكرة (القومية المشتركة) بهذا المعنى — ولا بد لنا من القول أن هذه التسمية غير موفقة وكان أولى أن تسمى جنسية مشتركة ^(٢) . ليست بدعة من البدع . فقد جرت الدول الأعضاء في الإتحادات الإستقلالية — ولو أنها تحتفظ بكامل استقلالها ، ولكل منها جنسيتها الخاصة — على أن تمنح جميع رعايا الإتحاد معاملة ممتازة لا يتمتع بها غيرهم من رعايا الدول الأجنبية ؛ من ذلك ما نص عليه ميثاق الإتحاد الألماني لسنة ١٨١٥ من منح رعايا الدول الأعضاء إميازات خاصة تتعلق بحق تملك العقارات ، وحق الإقامة ، وحق التوظيف في الخدمة المدنية أو العسكرية في مختلف دول الإتحاد ^(٣) .

٣٢ — وبعض هذه الإميازات معمول به بين بعض الدول الأعضاء في الجامعة العربية . فقد منحت كل من سوريا ولبنان رعايا الدولة الأخرى حق المرور والإقامة فيها من غير حاجة إلى إجراءات خاصة . وتوجد مثل هذه المعاملة بين العراق

ibid , p 5

(١)

(٢) يبدو لنا أن عبارة (القومية المشتركة) ترجمة خاطئة لعبارة (Nationalité Commune) لأن كلمة (Nationalité) تطلق في الفرنسية على القومية كما تطلق على الجنسية .

Le Fur, Etat Fédéral et Conféderations d'Etats, Paris, 1896, p 505

(٣)

والمملكة الأردنية والمملكة السعودية بالنسبة للبدو الرحل . ولا شك أنه من المستحسن تعميم هذا النظام بين جميع دول الجامعة . وأهم من هذا الشروع في تحقيق وحدة جمركية ، كتلك القائمة بين سوريا ولبنان ^(١) ، وتحويلها إلى وحدة اقتصادية تامة بحيث تزول كل الحواجز التي يمكن أن تعيق رأس المال أو العمل في الانتقال من دولة إلى أخرى . ومثل هذه الوحدة ، إذا أضيف اليها ما هو قائم من تعاون ثقافي ، كفيلة — على مر الزمن — بأن تتمد السبيل عن طريق تشابك المصالح الاقتصادية وترباطها ، لاتحاد سياسي أوثق عرى من الرابطة الموجودة فعلا .

(١) تقوم بين لبنان وسوريا وحدة جمركية تامة ، تتداول اليضائع فيها بحرية تامة وبدون أية ضريبة أو رسم جمركي ، ويوجه سياستها ويدير شؤونها هيئة عليا تعرف (بالمجلس الاعلى للمصالح المشتركة) . ويشرف ، فضلا عن الجمارك ، على الحجر الصحي ومراقبة الشركات ذات الامتياز التي يتعد نطاق عملها إلى البلدين . ويرتبط المجلس الاعلى بوزري المالية في الدولتين . ويتألف من ثلاثة أعضاء لبنانيين ، وثلاثة سوريين . ويعقد المجلس دورتين في السنة ، إحداهما في لبنان ، والأخرى في سوريا . على أن تكون مدة المجلس سنتين ، قابلة للتجديد إذا لم يطلب أحد الطرفين إقضاها . ويشرف للمجلس الاعلى على إدارة الجمارك إشرافا مباشرا . فهو الذي يهيمن على مقدراتها . ويعدل للنصوص المعمول بها عندما يرى لزوما للتعديل ، ويتولى التشريع بعد أخذ موافقة مجلس الوزراء في البلدين ، ويدير المصالح المشتركة ، ويضع ميزانيتها ، ويعد مشاريع الاتفاقات التجارية والاقتصادية الدولية . ولكل دولة صوت واحد وتتخذ القرارات بأغلبية الآراء . أما عائدات المصالح المشتركة ، فنوزع بين البلدين بنسبة إشترك شعبيتها في دفع الرسوم التي تتألف منها موارد هذه المصالح المشتركة .

الفصل الثاني

تنظيم الجامعة

٣٣ - تمهيد : إن تنظيم أية منظمة دولية يقتضى إنشاء هيئات لها لا يقوم للمنظمة كيان بغيرها ، فلا غنى في المحل الأول عن أن يتفرع عن المنظمة هيئة يمثل فيها جميع أعضائها ، وينتهي لهم فيها رسم السبل التي تمكنهم من بلوغ الأهداف التي اجتمعوا من أجلها والعمل على تحقيقها .

وإذا كانت المنظمة تجعل من جملة أهدافها التعاون في مسائل فنية ، كذلك المنصوص عليها في ميثاق الجامعة ، فإن هذه الهيئة تكون ، بحكم تكوينها واجتماعها في فترات متباعدة ، عاجزة عن القيام بتحضير قواعد هذا التعاون ومداه ، فلا مندوحة عن أن يكون إلى جانبها هيئة أخرى تتكون من الخبراء الفنيين .

كذلك لا مندوحة عن أن تقوم إلى جانب هاتين الهيئتين هيئة ثالثة تتألف من عدد من الموظفين يقومون بالأعمال التفصيلية التي يستلزمها سير الهيئتين السالفتين .

وعلى هذا النحو نص ميثاق جامعة الدول العربية على الهيئات الآتية للجامعة ، مجلس ولجان دائمة وأمانة عامة .

ولم يلبث أن اشتقت من المجلس هيئة خاصة تشرف على تنسيق سياسة الدول الأعضاء ، هي اللجنة السياسية ، وتتألف من وزراء خارجية الدول الأعضاء .

٣٤ - هذه هي هيئات الجامعة العربية . وقد ذهب البعض إلى أن تنظيمها يشبه تنظيم الحلف الصغير ^(١) . بينما ذهب آخرون إلى أن واضعى الميثاق نسجوا في تنظيم

M. Mouskhély, La Ligue des États Arabes, extrait de la Revue : Al Kanoun (١)
vol. « Iktissad », juin 1946, p.18.

الجامعة إلى حد كبير على منوال عصبة الأمم^(١). ولسكننا لو تأملنا قليلا لرأينا أن تنظيم الجامعة أكثر تكاملا من الحلف الصغير^(٢). كما أنه لا يشبه تنظيم العصبة ، فنلاحظ أولا أن المجلس في الجامعة لا يقابل مجلس العصبة كما يرى أستاذنا ، إنما يقابل الجمعية العمومية . لأن الصفة المميزة لمجلس العصبة هي المركز الخاص الذي تحتله الدول العظمى فيه . ثم أننا نجد في الجامعة هيئات لا مثيل لها في العصبة كاللجنة السياسية . وتفيد الأعمال التحضيرية أن واضعي الميثاق استهدوا بنظام الجامعة الأمريكية ، فاستعاروا منه هيئات منظماتهم الجديدة ، ولو أنهم لم يتقيدوا باختصاصات الهيئات الأمريكية ، بل لجأوا في هذا الشأن إلى ميثاق العصبة ، ومشروع دمبرتون أوكس ، ونظروا إلى الظروف السياسية التي سيطرت فيها الميثاق . والجامعة الأمريكية تشتمل الهيئات الآتية: مؤتمر الجمهوريات الأمريكية ، ويقابله في الجامعة المجلس ، ومكتب الاتحاد الأمريكي (Pan American Union) وتقابله الأمانة العامة ، واللجان الدائمة في كلا الهيئتين مع التفاوت في العدد والإختصاصات ، وفي كليهما هيئة من وزراء الخارجية^(٣) .

وإذا كان ميثاق الجامعة قد نص على إمكان إنشاء محكمة عربية للعدل الدولي فإن مؤتمر لима سنة ١٩٣٨ أعلن أن في عزم الجمهوريات الأمريكية الثابت إنشاء محكمة أمريكية للعدل الدولي^(٤) .

وفي هذا الفصل سنتناول على التوالي دراسة كل من هيئات الجامعة العربية في مبحث خاص .

(١) الأستاذ سامي بك جيتيه ، جامعة الدول العربية ، محاضرات الدكتوراه ، ١٩٤٦ - ١٩٤٧ ص ١

(٢) لا نجد في الحلف الصغير مجلسا اتحاديا كمجلس الجامعة ، وليس فيه إلا مجلس لوزراء الخارجية يشرف على تسويق سياسة الدول الأعضاء . كما أننا لا نجد ميثاقا اتحاديا بمعنى الكلمة يحدد شروط الاتحاد . أما ميثاق تنظيم الحلف الصغير لسنة ١٩٣٣ والمعاهدات الثنائية التي تكملة فلا تعد هذا الفراغ فضلا عن أن الميثاق الأخير لا ينص إلا على التعاون في الشؤون الاقتصادية من نواحي التعاون الاجتماعي ، بينما نص ميثاق الجامعة على إنشاء لجان عديدة تتناول اختصاصها كافة الشؤون التي يمكن للتعاون فيها انظر)

Radovanovitch, La Petite Entente, Revue générale De Droit International public 1933, p. 777)

(٣) أنظر في وصف تنظيم الجامعة الأمريكية Rowe (L. S.) pan American Union, Washington 1940

(٤) L. M. Yeepe, La Conference de Lima et le progrès du Droit International, Revue générale de Droit Int, 1939 p. 575

المبحث الأول

مجلس الجامعة

٣٥ - مجلس الجامعة هو الهيئة الرئيسية فيها ، والأداة المعبرة عن إرادتها . وقد وضع الميثاق على كتفيه العبء الأكبر من نشاط الجامعة ، إذ أنه يقوم على تحقيق أغراضها . ويتألف من « ممثلي الدول المشتركة في الجامعة » ^(١) . ويضيف النص بأن لكل دولة منها « صوت واحد » مهما بلغ عدد ممثليها ، وذلك تطبيقاً لمبدأ المساواة بين دول ذات سيادة .

٣٦ - ولم يحار النص ميثاق عصبة الأمم وهيئة الأمم المتحدة في تحديد عدد معين لممثلي كل دولة لا يصح تجاوزه . وما ذلك إلا لقلة عدد الدول الأعضاء . إذا ما قورن بعدد أعضاء هاتين الهيئتين العالميتين . وهذا الإطلاق يفسح أمام الحكومات المجال لحشد كفاءات وقابليات مختلفة في وفودها ، ويمكن في الوقت ذاته من قيام لجان متعددة بأعمالها في وقت واحد .

٣٧ - كما أن الميثاق لم يحدد طريقة لاختيار هؤلاء الممثلين ، بينما أطلقت المادة الأولى من النظام الداخلي للمجلس حرية الدول في هذا الشأن . وإذا كانت الحكومات تختار عادة لتمثيلها أشخاصاً مسؤولين لهم صبغة حكومية ، وكثيراً ما يكون على رأسهم رئيس الحكومة نفسه أو وزير الخارجية ، فإن معظمها جرى على أن يضم في وفوده - كما كان الأمر في عصبة الأمم - ممثلين للأحزاب المختلفة في بلادها . والواقع أن

طبيعة الجامعة تقتضى وجود تمثيل شامل - قدر الإمكان - لمختلف الاتجاهات السياسية في الدول الأعضاء ، لأن السياسة التي تعبر عنها الجامعة ليست سياسة تتبدل بتبدل الأفراد والأحزاب ، إنما هي سياسة قومية تجمع مختلف الأحزاب حول أهداف مشتركة ، بصرف النظر عن تباين الوسائل التي تأخذ بها لبلوغ هذه الأهداف .

٣٨ - وعلى الحكومات أن تبلغ الأمين العام أسماء ممثليها ، ونزودهم بوثائق التفويض اللازمة . وتسلم هذه الوثائق إلى الأمين العام الذي يقدم نتيجة فحصها إلى المجلس لإبتمامها في مضبطة الجلسة . والممثلون يحتفظون بصفتهم ما لم تخطر الدولة الأمانة العامة بما ترى إدخاله على هيئات تمثيلها من التغيير ، بحيث إذا انعقد المجلس ولم تبلغ إحدى الدول الأمانة العامة أسماء ممثليها ، أعتبر ممثلوها في الدورة السابقة ممثلين لها . ولم يستقر العمل على شكل معين لوثائق التفويض ، فبينما يحمل بعض الممثلين وثائق تفويض من رؤساء دولهم ، يزود آخرون بخطابات اعتماد أو بقرقيات صادرة عن وزراء الخارجية ، بل إتفق أن حضر بعض الممثلين من غير إثبات صفتهم بأية وثيقة على الإطلاق ، وهذا كثيراً ما كان يحصل في عصبة الأمم ، بحيث اضطرت الجمعية العمومية إلى بحث الموضوع وإبداء رغبتها في أن يزود الممثلون في المستقبل بخطاب اعتماد أو بقرية صادرة من وزير الخارجية على الأقل ^(١) ، وفي هيئة الأمم المتحدة نص النظام الداخلي للجمعية العمومية ^(٢) على أن تصدر وثائق الاعتماد والتفويض التي يحملها الممثلون إما من رئيس الدولة أو من وزير الخارجية . ولا ريب أنه يحسن بالجامعة العربية إتباع هذه القاعدة .

٣٩ - ومع أن الميثاق والنظام الداخلي لم ينصا على إمكان إرسال ممثلين مساعدين (Suppléants) ، فقد أرسل العراق في الدورة السادسة عضوين مساعدين

(١) J. Ray. Commentaire du Pacte de la S.D.N. Paris 1930, p 135

(٢) ٢٠٢

ملاحقين بالوفد . كما أن مصر جرت على تعيين مستشارين لوفودها ، يجلسون إلى جانب الممثلين . ولعل هذا إتباعا لما جرى عليه العمل في عصبة الأمم وهيئة الأمم المتحدة ، مع أن الفرق ظاهر بين ميثاق الجامعة ، وميثاق الهيئتين الأخيرتين اللذين يقيدان عدد ممثلي كل دولة ^(١) ، فكان من الضروري السماح بإرسال عدد آخر بوصف مستشارين أو مساعدين ، يقتصر عملهم على مساعدة الممثلين أو الحلول محل الغائب منهم . أما وأن ميثاق الجامعة أطلق حرية الحكومات في هذا الصدد ، فإن الحكمة من إرسال الممثلين المساعدين متفقية ، وإذا أرسلوا فليس لهم ، بهذا الوصف ، حق الجلوس إلى جانب الممثلين والإشتراك في المناقشات ، إلا إذا أبلغ رئيس الوفد المجلس رغبته في أن يعتبروا أعضاء أصليين ^(٢) .

أما المستشارون فليس لهم صفة الممثلين ، فليس لهم بالتالي الإشتراك في مداورات المجلس ، وليس لهم من باب أولى أن يصوتوا عن دولتهم في حالة عدم وجود أى ممثل غيرهم ، ولو بتفويض من أحد الممثلين . ولهذا فإننا لا نستطيع أن نوافق على السابقة التي قام بها وزير الخارجية المصرية ، حين أعلن المجلس بأنه في حالة غيابه فسيوفد نيابة عنه ، موظفين عين أسماهم . إذ أن الممثل لا يملك أن يفوض إلى غيره الاختصاصات التي يعهد بها إليه ، لأنها ليست حقا له يتصرف فيه كما يشاء ، بل وظيفة يقوم بها في الحدود المرسومة لها ، وفق المبدأ القانوني العام (إن الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض) ^(٣) . وفي حالة حضور المستشارين وحدهم في هذه الأحوال فإن دولتهم تعتبر غير ممثلة في الجلسة ، إذ أنهم لا يملكون التصويت باسم حكوماتهم وكل ما يمكن أن يقوموا به فهو القيام بدور المستمع (observateur) والظاهر

(١) لا يتجاوز عدد ممثلي الدولة خمسة في عصبة الأمم (م ٣ ميثاق العصبة) وثلاثة في هيئة الأمم المتحدة (م ١ ف ميثاق الأمم المتحدة)

(٢) هذا هو الحال في هيئة الأمم المتحدة مثلا انظر م ٢١ من النظام الداخلي للجمعية العمومية .

(٣) (Delegata potestas non delegatur)

أن هذا هو الرأى الذى يأخذ به المجلس نفسه ، فقرر بناء على طالب الهيئة العربية العليا بأنه يجوز أن يحضر ، إلى جانب مندوب فلسطين إثنان من المستشارين ، بعد موافقة المجلس . والواضح أن عملهما يقتصر على مساعدة مندوب فلسطين .

٤. — ويشارك في أعمال المجلس إلى جانب ممثلى الدول الأعضاء مندوب من عرب فلسطين ، وذلك تطبيقا للملحق الخاص بفلسطين . فهذا القطر ، ولو أنه لم يرق بعد إلى مرتبة الاستقلال ^(١) ، إلا أن رغبة الدول العربية في إظهار شدة تعلقها به ، وحرصها على صيانة عروبة فلسطين ، دفعها إلى اشراكه في أعمال المجلس ، ولهذا العمل سوابق معروفة في تاريخ العلاقات الدولية ، فإن الاتحاد السويصى كان يضم أقطارا ومدنا غير مستقلة ^(٢) . كما أن ميثاق عصبة الأمم نص صراحة على جواز قبول

(١) ونمت امارة شرق الأردن ميثاق الجامعة وهي لا تزال تحت الانتداب . وكانت قد حصلت في ١١ / ١١ / ١٩٤٣ على تصريح من الحكومة البريطانية يعلن إستعدادها لعقد معاهدة مع شرق الأردن تظن رغبة الشعب الاردنى في أن يكون على قدم المساواة مع الشعوب العربية المجاورة ، واستنها علفت تحقيق ذلك على إنتهاء الحرب القائمة . ووجدت بأن تنس معاهدة سنة ١٩٢٨ القائمة بينها وبين شرق الاردن تفسيرا تراعى فيه رغبة . وعلى أساس هذا الوعد اشتركت الحكومة الاردنية في المشاورات التى انتهت بوضع ميثاق جامعة الدول العربية ، وقبلت عضوا مؤسسا فيها . وفى ٢٢ آذار سنة ١٩٤٦ تم عقد معاهدة الصداقة والتعاون الاردنية البريطانية ، وفيها تعترف بريطانيا بشرقى الاردن دولة مستقلة (مادة اولى) .

وكانت سوريا ولبنان في مركز خاص عند توقيع الميثاق . فان فرنسا رغم إعلانها إعترافها باستقلالها في ٨ يونيو سنة ١٩٤١ ، كانت تدعى أن الانتداب لا زال قائما ، وسيبقى الى أن تقوم هيئة دولية مختصة بإنهاءه ، ولا بد قبل ذلك من عقد معاهدة تحالف وصداقة مع الدولة المنتدبة تصون مصالحها في البلدين ، وان الاعتراف بالاستقلال كان مطلقا على عقد هذه المعاهدة . بينما اعترفت الاقلية الساحقة من الدول باستقلالها بلا قيد ولا شرط ، وتبين إعتراف الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتى بأنه إعتراف بلا قيد ولا شرط لا ترضى الدولتان بوجبه ان يكون لفرنسا أو غيرها مركز ممتاز في البلدين (انظر الازمة السورية بند ٢١٧ و ٢١٨) وقد تجلّى استقلال الدولتين في إعلانهما الحرب على المانيا واليابان في فبراير سنة ١٩٤٥ ، وتوقيعهما نصريح الامم المتحدة (أبريل ١٩٤٥) . وفى دعوتهما إلى مؤتمر سان فرانسيسكو لوضع ميثاق الامم المتحدة . وقد تضمن هذا الميثاق نصا يقضى بعدم امكان تطبيق نظام الوصاية على الاقاليم التى أصبحت اعضاء في هيئة الامم المتحدة اذ يجب أن تقوم العلاقات بينها على احترام مبدأ المساواة في السيادة ، وبذلك قطع الطريق على أية محاولة قد تهدف إلى الانتقام من سيادة البلدين ، وكان استقلالها تاما لأشافية فيه .

جامعات لا تتمتع بوصف دولة في عضوية العصبة ^(١) . وقد يتبادر إلى ذهن أن قبول مثل هذه الأقطار يتجافى وطبيعة الاتحادات الدولية ، التي لا ينبغي أن تضم إلا دولا ذات سيادة . والحقيقة أن إشراك مثل هذه الأقطار يرمز إلى أن الجامعة ستبذل قصارى جهدها للحصول على إستقلال هذا القطر وإنضمامه إليها . والتاريخ يثبت لنا أن نشاط الاتحاد السويسرى كان موجها منذ البداية نحو تحرير الأقطار غير المستقلة المنضمة إليه ^(٢) .

وقد نص الملحق على أن مجلس الجامعة هو الذى يختار ، إلى أن يتمتع هذا القطر بممارسة إستقلاله فعلا ، مندوبا عربيا من فلسطين للإشتراك فى أعماله . وإذا أنشئت بعد ذلك ، بمساعي الجامعة ، (الهيئة العربية العليا) فقد قرر المجلس فى ٤ ديسمبر سنة ١٩٤٥ أن تمثل فلسطين بمندوب واحد يتم ترشيحه من قبل الهيئة العربية العليا ، ويعينه المجلس ، وإذا تعذر الترشيح لأمر ما ، يرد الأمر كله للمجلس . وهذا القرار خطوة موفقة تنطبق على المبادئ الديمقراطية التى تقتضى أن يترك للفلسطينيين حق إختيار من يمثلهم .

٤١ - ويتمتع الممثلون وفقا للبادة ١٤ من الميثاق بالإميازات والحصانات الدبلوماسية . وقد يبدو أن لا محل لهذه المادة ، نظرا إلى أن القانون الدولى يقرر لممثلى الدول هذه الإميازات والحصانات . ولكن علينا أن نلاحظ أن ممثلى الدول لا يتمتعون — من الوجهة القانونية البحتة وبصرف النظر عن قواعد المجاملات الدولية — بأى إمتياز أو حصانة إلا فى إقليم الدولة المعتمدين لديها . وبعبارة أخرى فإن للدولة ذات الشأن — ولو أن القانون الدولى ينظم هذه المسألة — أن لا تعترف بالصفة الدبلوماسية لشخص بذاته . صحيح أن ليس لها أن تنكر هذه الصفة على

(١) مادة أولى من ميثاق العصبة

Redsölb, Théorie de la S. D. N. , Paris 1927 p. 265.

(٢)

الشخص المعتمد لدى رئيسها . ولكنها تملك أن تحول دون قيام شخص معين بمباشرة وظائفه الدبلوماسية في إقليمها ، وإذا ما دخل إقليمها فيدخل بصفته الخاصة ، شأنه شأن أى فرد آخر ، لأن رضى الدولة ذات الشأن ضرورى للإعتراف له بالإمprivileges والحصانات التى يحددها القانون الدولى . ولتفادى هذه الأحوال فإن الدول الأعضاء اعترفت مقدما لممثلى الدول الأعضاء الأخرى بالحصانات والإمprivileges الدوائية ، وهذا هو النظام الذى إتبعته عصبة الأمم قبلا وهيئة الأمم المتحدة فى الوقت الحاضر (١) .

٤٣ — والمجلس هيئة دائمة ، تتعقد إنعقادا عاديا مرتين فى السنة فى كل من شهرى مارس وأكتوبر ، وبصفة غير عادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك ، بناء على طلب دولتين من دول الجامعة . ويحدد الأمين العام التاريخ الذى تبدأ فيه الدورات العادية ويوجه الدعوة إليها قبل اليوم المحدد للإجتماع بشهر على الأقل . أما الدورات غير العادية فيوجه الدعوة إليها برقيا قبل خمسة أيام من التاريخ المحدد لإنعقادها .

٤٣ — والقاهرة هى مقر الجامعة ، ولكن لمجلس الجامعة أن يجتمع فى أى مكان آخر يعينه . وقد عقدت جميع الدورات حتى الآن فى القاهرة فيما عدا الدورة الرابعة غير العادية التى انعقدت فى بلودان بسوريا والدورة السابعة فى لبنان . والملاحظ أن هناك إتجاهها إلى أن يعقد المجلس إجتماعاته على التوالى فى كل دولة من الدول الأعضاء وفى هذا ما فيه من معنى المساواة والتضامن .

٤٤ — ويتضمن جدول أعمال المجلس فى كل دورة البنود الآتية :

(١) المسائل السياسية العربية ؛ من غير نص على مسألة بذاتها . فإذا وجدت

(١) وضعت الامانة العامة بالاتفاق مع الحكومة المصرية (مشروع اتفاقية بشأن نزاي وحصانات جامعة الدول العربية) على نسق الاتفاقية التى أقرتها الجمعية العمومية للأمم المتحدة فى ١٣ فبراير ١٩٤٦ لتحديد بصورة منفصلة الامprivileges والحصانات التى تتمتع بها جامعة الدول العربية وأعضاء اللجان الدائمة وموظفو الامانة ، وتم يعرض المشروع على المجلس حتى الآن لاعتراده .

مسألة أمكن مناقشتها في أي وقت أثناء انعقاد المجلس .

(٢) تقرير الأمانة العامة عن أعمالها بين الدورتين ، وعن الاجراءات التي اتخذت لتنفيذ قرارات المجلس في الدورة السابقة .

(٣) مشروع الميزانية للسنة المالية الجديدة (في دورة اكتوبر) والحساب الختامي للسنة المالية المنقضية (في دورة مارس)

(٤) المسائل التي قرر المجلس في دورة سابقة إدراجها في جدول الأعمال .

(٥) المسائل التي تقترح إحدى الدول الأعضاء إدراجها في الجدول .

(٦) المسائل التي تقترح الأمانة العامة النظر فيها .

(٧) تقرير اللجان الدائمة ومشروعات الإتفاقات التي تضعها .

ويرفق بجدول الأعمال المذكرات المفصلة للموضوعات المعروضة ، وفي بداية كل دورة يصادق المجلس على جدول أعماله . وله أن يضيف إلى الجدول مسائل غير مدونة فيه بقرار يصدر بالأغلبية . أما الدورات غير العادية فلا يدرج فيها مسائل غير التي عقدت الدورة من أجل النظر فيها . ولو أن المجلس يملك بإجماع الآراء أن يقرر النظر في غيرها من المسائل .

٤٥ - ويكون انعقاد المجلس صحيحاً إذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الأعضاء . ولما كان الميثاق ينص على أن ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة ، فهل يقصد بذلك إجماع الحاضرين في المجلس ^(١) أم إجماع الدول الأعضاء ؟ أو بعبارة أخرى فإن الميثاق يكرس مبدأ الإجماع ، بمعنى أن لكل دولة أن لا توافق على أي قرار ، فلا تلزم به ، ولستكن إذا دعيت إلى الاجتماع وفق

(١) كما كان عليه الحال في عصبة الأمم (م ٥ الميثاق) .

الإجراءات القانونية ، ولم ترسل ممثلاً عنها ، فهل يمكن القول بأنها تقبل بذلك مقدماً القرارات التي ستتخذ من قبل الدول الأعضاء الأخرى ، طالما أن هذا القرار أتخذ بإجماع هذه الدول؟ أى أن الإجماع يشعدها ، ولكنه لإجماع ضمني . ولسكتنا نرى أن الإجماع المقصود هنا هو إجماع الدول الأعضاء الصريح . فالميثاق يقوم على مبدأ سيادة الدول الأعضاء ، بمعنى أن القبول أساس الإلزام^(١) . ولا يمكن الأخذ بالتفسير السابق إلا بنص صريح كما كان عليه الحال في عصبة الأمم . كما أنه يستفاد من الأعمال التحضيرية صراحة عدم إمكان إلزام دولة بقرار لم توافق عليه . ويشترك مندوب فلسطين في جميع أعمال المجلس . إلا أنه ليس له حق التصويت إلا في المسائل التي تخص عرب فلسطين .

٤٦ — ولما كانت كل حكومة لا تتمتع إلا بصوت واحد . فإن تعدد ممثلي الحكومة الواحدة يشير مسألة من له حق التكلم باسم الحكومة ، لا سيما وأن الوفود كثيراً ما تضم بين أعضائها ممثلي الأحزاب قد لا تكون حكومية . والحقيقة أن لكل عضو أن يعبر عن رأيه الخاص بحرية . ولو أنه يؤخذ عند التصويت برأى رئيس الوفد أو من يليه في الترتيب في وثيقة الاعتماد في حالة غيابه .

٤٧ — والأصل أن تكون اجتماعات المجلس سرية ، إلا في الحالات التي يقرر المجلس فيها العلنية بأغلبية الآراء . وقد جرى العمل على أن تفتح الدورة بمجلسة علنية تاتي فيها خطاب الإفتتاح . ويجرى إنتخاب الرئيس ثم يستأنف المجلس جلساته بصورة سرية .

٤٨ — والرئاسة تسند عند افتتاح كل دورة بالتناوب ، على أساس الترتيب الهجائي لأسماء الدول الأعضاء . وبظل الرئيس يباشر رئاسة المجلس إلى أن تسند إلى خلفه في مستهل أعمال الدورة الإعتيادية التالية ، بمعنى أنه يرأس الدورات غير العادية فيما بين الدورتين . وقد ترأس رئيس وفد شرقي الأردن ورئيس المجلس في الدورة

الثالثة العادية دورة بلودان غير العادية . وإذا تعذر على الرئيس أن يتولى الرئاسة ،
تولاها بدلاً منه أحد الممثلين لدولته بحسب ترتيبهم في وثيقة الاعتماد . وإذا لم يكن
لدولته ممثل غيره أسندت الرئاسة الوقتية لأكثر رؤساء الوفود سنأ . والرئيس هو الذى
يفتح الجلسة ، ويقفها ، ويدير أعمال المجلس ، ويراعى تطبيق أحكام الميثاق ، والنظام
الداخلى ، ويعلن إقفال باب المناقشة ، ويطرح الإقتراح لأخذ الرأى عليه ، ويعمل على
تأليف اللجان التى يقرر المجلس تأليفها .

٤٩ — والمجلس أن يؤلف لبحث المواضيع المعروضة عليه لجاناً فرعية مؤقتة
من بين أعضائه ، وله أن يستعين فى هذه اللجان بالخبراء والإخصائيين ؛ وأن يجوز لها
الانتقال إلى بلاد الدول الأعضاء ، إذا رأى ضرورة لذلك من أجل إستيفاء بحث
المسائل المحالة عليها . وتقدم اللجان تقارير بنتائج دراستها . وتحتوى عادة على عرض
شامل للموضوع من كافة نواحيه ووسائل معالجته مع الحل المقترح . ومن الناحية
الشكلية يحتوى التقرير على جزأين : الموضوع ومشروع قرار مقدم المجلس . وتؤلف
اللجان عادة من ممثلين لكل الدول الأعضاء ، ولو أن هذا ليس بشرط ، إذ قد يكتفى
أحياناً بقصر عضوية اللجان على عدد محدود جداً . ولأى عضو فى المجلس حق حضور
جلساتها ؛ كما أن لأى ممثل أن يليب عنه أحد المستشارين أو خبراء الوفد الإشتراك فى
جلسات اللجان . وقيمة التقارير إستشارية صرفة ، وملك المجلس أن يتناولها بالتعديل
والحذف والإضافة . وتجرى المناقشة على أساس التقارير ، وتعطى الأولوية للأمين
العام أو للمقرر ثم لبقية الأعضاء ، ويطرح الرئيس على المجلس الإقتراح بإقفال باب
المناقشة ، فإذا وافقت أغلبية المجلس أعلن الرئيس القرار بذلك ، ويكون أخذ الرأى
بالمناداة باسم الدول الأعضاء .

٥٠ — ولم تتعرض اللائحة الداخلية لتنظيم إتصال الأفراد والهيئات غير الحكومية
بالمجلس ، واسكن المجلس قرر ، بمناسبة طلب الوفد المراكشى بلجنة الثقافة الحضور

في إحدى جلسات المجلس لإلقاء تقرير عن حالة مراكش ، إنه في حالة تقديم مثل هذا الطلب يكلف مقدمه بتقديم مذكرة مكتوبة إلى الأمين العام لرفعها إلى مجلس الجامعة للاطلاع عليها .

٥١ — قد يبدو لأول وهلة أن المجلس لا يعدو أن يكون مؤتمر دبلوماسياً ، يزود أعضاؤه بوثائق الإعتماد والتفويض ، ويتقيدون بتعليمات حكوماتهم . ولكن المجلس لا يقتصر في الحقيقة على القيام بدور مثل هذا المؤتمر ^(١) ، لأنه لا يقف عند حد المفاوضة وتوقيع الإتفاقيات التي تستلزم انفاذها إجراءات التصديق من قبل الدول المتعاقدة ؛ بل إن له أن يصدر ، في حدود اختصاصه ، قرارات لها قوة إلزام الدول الأعضاء من غير أن يعلق نفاذها على تصديق أو قبول لاحق ^(٢) ، كما أن التعليمات التي يتلقاها الممثل لا تقيده إلا إزاء حكومته التي يسأل أمامها فقط عن درجة تقيده بها . أما في المجلس فله التصويت ضمن حدود الميثاق ولو تجاوز تعليماته ^(٣) . وإذا أضفنا إلى ذلك أن المجلس يقوم بوضع ميزانية الجامعة ، ووضع اللائحة التي تنظم إجراءات جلساته ، ويملك تعديل الميثاق بشروط معينة ، فإننا نجد أنه يجمع بالإضافة إلى صفته كمؤتمر دبلوماسي ، بعض خصائص المجالس النيابية .

(١) انظر Le Fur op. cité p. 511

(٢) انظر بند ٨٣

(٣) انظر بند ١٠٥

المبحث الثاني

اللجنة السياسية

٥٢ — تمهيد : إن إنشاء هيئات تؤلف من وزراء الخارجية لتفسيق سياسة الدول المتعاقدة أصبح أمراً مألوفاً في التاريخ الحديث للعلاقات الدولية . وقد جرت جميع المنظمات الإقليمية التي قامت قبل الحرب الماضية على هذه السنة . ففي سنة ١٩٣٠ تقرر أن يجتمع وزراء خارجية دول الحلف الصغير بصورة دورية وكلما اقتضت الحاجة . وفي الإنحاد البلقاني أوجدت هيئة دائمة من وزراء خارجية الدول الأعضاء ، عهد إليها بمهمة توجيه السياسة المشتركة للإتحاد . كما نص ميثاق سنة ١٩٣٤ الذي عقد بين دول البلطيق على إنشاء هيئة استشارية وتنفيذية من مجلس وزراء خارجية الدول الأعضاء . وفي سنة ١٩٣٨ قرروا وزراء خارجية الدول الموقعة على ميثاق سعد أباء الإجماع في هيئة مجلس للتشاور في المسائل المتعلقة بمصالحهم المشتركة . ولم تقتصر هذه السنة على أوروبا وآسيا بل تعدتها إلى الجزء الغربي من الكرة الأرضية ، حيث نظم عقد إجتماعات دورية استشارية لوزراء خارجية الجمهوريات الأمريكية في مؤتمر ليما سنة ١٩٣٨ . وفي مؤتمر القرم جرى وزراء خارجية الدول العظمى على عقد إجتماعات يومية خاصة فيما بينهم ، إلى جانب الإجتماعات التي كان يعقدها رؤساء الحكومات بحضورهم وقد تجلت الفائدة العظمى التي يمكن أن تجني من هذه الإجتماعات فتقرر في المؤتمر إيجاد أداة دائمة للتشاور الدوري من وزراء خارجية الدول العظمى الثلاث ، تعقد على التابع في عاصمة كل منها .

٥٣ — ولم ينص ميثاق جامعة الدول العربية على تكوين هيئة من هذا القبيل .

فقد نصت المادة الثانية منه ، في فقرتها الأولى ، على أن من جملة أغراض الجامعة ، تنسيق خطط الدول الأعضاء السياسية ، ، وفي فقرتها الثانية على أن من أغراضها كذلك ، تعاون الدول المشتركة فيها تعاوناً وثيقاً في الشؤون الآتية ، ثم ذكر في المادة الرابعة على أنه ، تؤلف لكل من الشؤون المبينة في المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة ، ويلوح لنا أن تأليف هذه اللجان ينبغي أن ينصب على الشؤون المنصوص عليها في الفقرة الثانية فقط . ذلك أن الغرض الأساسي من اللجان هو تحضير مشروعات إتفاقات تضع قواعد التعاون بين الدول الأعضاء ومدها في الشؤون المبينة بالمادة ٢ ، ومن الواضح أن الشؤون السياسية لا يمكن أن تخضع لمثل هذه الإتفاقات لمرونتها ، وتشعب تياراتها وتغيرها المستمر ، يضاف إلى هذا أن النص كرر كلمة « الشؤون » في مجال تعدادها نواحي التعاون وفي نصه على إنشاء اللجان . مما يؤكد أن هذه إنما تؤلف لبحث هذه (الشؤون) . وليس في هذا ما يدعو إلى العجب ، فالمادة الثالثة تنص على إنشاء مجلس للجامعة . وتحدد الفقرة الثانية منها مهمته وهي القيام على تحقيق أغراض الجامعة ، ، وتقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية ... ، ويستفاد من ذلك أن الميثاق يقضى بأن يكون مجلس الجامعة هو المشرف على تحقيق تنسيق الخطط السياسية بين الدول الأعضاء . وهذا هو الذي جرى عليه العمل في الدورات الأربع الأولى للمجلس . فكانت المسائل السياسية تناقش فيه بهيئته العامة وتتخذ فيها القرارات اللازمة . وهذا لا يمنع بطبيعة الحال من أن يكون المجلس لجاناً فرعية لدراسة المسائل المعروضة ، وتقديم مشروعات قرارات فيها . ولكن عضوية مثل هذه اللجان لم تقتصر قط على وزراء الخارجية .

٥٤ — ولكن المجلس يتكون عادة من عدد كبير من الأعضاء نسبياً مما يصعب عليه القيام بمهمته في تنسيق سياسة الدول الأعضاء على الوجه الكامل . فهو أمر متعذر كما يتعذر على البرلمان أن يأخذ على عاتقه أعباء الآداة الحكومية ، فالمطلوب في هذه الأحوال هو أداة قليلة العدد ، يمكن أن تنصرف إلى دراسة عميقة للسياسة الدولية .

ووضع أسس تنسيق خطط الدول الأعضاء . كما لوحظ أن المجلس يجتمع عادة مرتين في السنة ، وقد تجدد في الفترات ما بين أدوار الانعقاد مسائل سياسية جديدة بالبحث والتشاور بين الدول الأعضاء . ولكنها لا ترق في خطورتها إلى حيث تستدعي دعوة المجلس إلى دورة غير عادية . وقد جرى الأمين العام في مثل هذه الأحوال على التشاور مع ممثلي الدول الأعضاء الدبلوماسيين في القاهرة ، لمعرفة رأى حكوماتهم في الأمور العارضة . ولكن هؤلاء لا يستطيعون عادة البت فيما يعرض عليهم ، ولا يمكنهم العمل من غير الرجوع إلى حكوماتهم .

٥٥ — وقد أثيرت هذه المسألة في الدورة الثالثة . حين قدمت الأمانة العامة إلى المجلس مشروع النظام الداخلي للجان لبحثه وإقراره . فلاحظ أحد الأعضاء أن المادة الأولى منه ، التي تنص على تشكيل ست لجان أصلية ، تقابل الشؤون المشار إليها في الفقرة الثانية من المادة الثانية من الميثاق ، لم تتضمن النص على إيجاد لجنة للشؤون السياسية . وطالب بإنشائها استنادا إلى أن تنسيق الخطط السياسية يدخل في الشؤون التي يجب تشكيل لجان لها . وظهر إتجاهان في المجلس ، يرى أحدهما أن المجلس هو الأداة المختصة بالتنسيق السياسي بين الدول الأعضاء ، بينما رعى الإتجاه الثاني إلى أن تتولى هذه المهمة لجنة دائمة ، تتألف من ممثلين لكل الدول الأعضاء . ويكون هؤلاء الممثلون على اتصال دائم بحكوماتهم . ولكن النظر انصرف عن هذا الحل لأنه لا يغنينا عن إستشارة الحكومات ، إذ أن هؤلاء الممثلين لابد أن يكونوا من الموظفين ، فهم بالتالي لا يتمتعون بالسلطة الكافية للبت في الأمور السياسية الطارئة من غير الرجوع إلى حكوماتهم ، وحكمهم في هذا حكم الممثلين الدبلوماسيين في القاهرة .

٥٦ — وفي الدورة الرابعة غير العادية قرر المجلس إدراج مسألة إيجاد أداة لتنسيق سياسة الدول الأعضاء في جدول أعمال الدورة الخامسة . وقبل حلول موعد الدورة المذكورة إستجابت بريطانيا لطلب الجامعة الدخول في مفاوضات مع الدول العربية

لحل قضية فلسطين . ودعت الى عقد مؤتمر لهذا الغرض في لندن . وفي هذه الأثناء أعلن المستر موريسون مشروعا لتقسيم فلسطين ، فكان من الضروري تحديد خطة الدول العربية إزاء هذا الاتجاه قبل الذهاب الى المؤتمر . فدعا الأمين العام وزراء خارجية الدول الأعضاء إلى اجتماع عقد في الاسكندرية للبت في هذه المسألة . وكان من جملة النتائج التي تمخض عنها أن لمست الدول العربية الفوائد العظيمة التي تنجم من تكرار انعقاده ، إذ ترتب عليه أن تلقت كل الوفود العربية في لندن نفس التعليمات ، وبذلك سارت في مؤتمر فلسطين على خطة موحدة . ومنذ ذلك الحين إتجه الرأي الى أن تكون لجنة وزراء الخارجية اللجنة الدائمة للمسائل السياسية على وجه العموم . وتحقيق هذا في الدورة الخامسة ، فقرر المجلس في تاريخ ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٤٦ بأن لوزراء الخارجية في دول الجامعة أن يعقدوا اجتماعا لتنسيق العمل السياسي كلما دعت الضرورة على أن يجتمعوا^(١) قبل شهر على الأقل من تاريخ انعقاد جلسات هيئة الأمم المتحدة لتنسيق سياسة الدول العربية . ويحضر اجتماعات اللجنة رؤساء الحكومات والأمين العام . وهذا الأخير هو الذي يدعو اللجنة للاجتماع ، الذي يتم وفقا للأصول المقررة لاجتماع مجلس الجامعة في دورة استثنائية .

٥٧ — ولا شك في أن هذه الخطوة تحقق فوائد ملحوظة . إذ أن وزراء الخارجية هم أولى الناس بالقيام بمهمة تنسيق سياسة الدول العربية ، لأنهم المسؤولون بحكم مناصبهم عن إدارة دفة السياسة الخارجية لحكوماتهم . وهم مطلعون على سير الأمور السياسية في دولهم وفي العالم بصورة عامة . وإذا كان ثمة مأخذ على اللجنة ، فقد تأتى من حيث أن أعضائها يتغيرون بتغير الوزارات . مما يحرم اللجنة من صفة الإستمرار والثبات . كما أنه يخشى أن تنصرف اللجنة — بحكم قصر عضويتها على وزراء الخارجية — الى تغليب مصالح حكوماتهم على مصالح الجامعة . أما المأخذ الأول فالرد عليه يسير ، لأن الإدارات القائمة في وزارات الخارجية تكفل إطلاع الوزير الجديد على ما تم من

(١) جرى العمل على أن يحل مندوبون من وزراء الخارجية في حالة تعذر حضورهم .

الأمر قبل ولايته الوزارة . وأما الثاني فيمكن أن يوجه الى المجلس أيضا . لأن الوفود — ولو أنها تضم أعضاء لا يتمتعون بصفة حكومية — فإنها تتلقى تعليماتها من الحكومات . كما أن رئيس الوفد وحده — وهو عادة رئيس الحكومة أو وزير الخارجية — هو الذي يصوت باسم حكومته . فالخطر قائم في الحالتين . والضمان الحقيقي هو حسن النية والرغبة الحقيقية المتبادلة في التعاون . هذه الرغبة الصادرة عن المصالح المشتركة والروابط القومية .

٥٨ — ذكرنا أن المجلس هو الأداة السياسية أصلا . ولكن هذا لا يحرمه بطبيعة الحال من حقه في إنشاء الهيئات التي يرى ضرورة إنشائها لتحقيق أغراض الجامعة . فحقه في تكوين لجنة وزراء الخارجية لا نزاع فيه من الوجهة القانونية ، على أن تكون أداة تشاور فحسب ، إستناداً إلى المبدأ القانوني العام « Quando lex concedit aliquid concedere videtur etiam illud sine quo ipsa esse non potest » فالقول بالأعضاء إذ عهدت إلى الجامعة بتحقيق أغراض معينة ، مفروض أنها منحها أيضاً حق إنشاء الهيئات اللازمة للقيام بمهمتها على وجه حسن . وإشارة الميثاق إلى إنشاء هيئات معينة ، كاللجان الدائمة ، لا ينتقص من حق المجلس في إنشاء غيرها . فالميثاق إنما نص في هذه الحالة على هيئات تنشأ على سبيل الإلزام . والمجلس السلطة التقديرية في إنشاء غيرها ، إذا رأى ضرورة لذلك . ولكن هذا لا ينفي أن اليد العليا ينبغي أن تكون دائماً للمجلس ، لأنه هو الذي عهد إليه بالقيام على تحقيق أغراض الجامعة بما فيها تنسيق سياسة الدول الأعضاء . ومعنى هذا أن قرارات المجلس تفيد لجنة وزراء الخارجية ولا عكس . ولعلنا لا نبعد كثيراً عن جادة الصواب إذا ما شبهنا دور اللجنة في هذا الشأن بالدور الذي تلعبه الحكومة في النظام البرلماني . فهي في الحقيقة أداة تنفيذية في كل ما يتعلق بتنسيق السياسة العربية تعمل وفق الأسس العامة التي يقررها المجلس .

٥٩ — هذا المبدأ معترف به ، ونجد في هذا الموضوع سابقة لها دلالتها . فقد

أعلن وزراء الخارجية في إجتماعهم الذي عقد بالاسكندرية ، من أجل النظر في إستجابة الحكومة البريطانية لطالب الدخول في مفاوضة مع الدول العربية ، أنهم يدخلون المفاوضة بحرة غير مقيدة إلا بقرارات مجلس الجامعة المتخذة في دورته الإستثنائية . كما أن الوزراء زودوا في هذا الإجتماع بوثائق تفويض كندوبين لمجلس الجامعة ، ليجتمعوا بهذه الصفة إذا رأوا ضرورة لذلك ، أى إذا احتاجوا إلى إدخال تعديل ما في قرارات بلودان . ولكن هذا الإعتبار القانوني لا يجب أن يخفى عنا الحقيقة الواقعة وهي أن هؤلاء الوزراء هم الذين يوجهون سياسة دولهم ، وبالتالي خطة وفودهم في مجلس الجامعة . وعن هذا الطريق يوجهون المجلس الوجهة التي يراها . وبذلك تنجبه اللجنة السياسية الى الخروج تدريجياً عن النطاق الذي ترسمه لها الإعتبارات القانونية لتحتل المركز الرئيسى بين هيئات الجامعة ، بحيث لا يبعد ، على مر الزمن ، أن يتضاءل الدور الذى يقوم به المجلس ؛ لتصبح اللجنة السياسية هى الموجهة لنشاط الجامعة ؛ ونخرج عن كونها مجرد أداة تحضيرية وتنفيذية ؛ ويقتصر دور المجلس على إقرار إقتراحاتها .

٦٠ — ويحذر بنا أخيراً أن نلاحظ أن لجنة وزراء الخارجية تنعقد في حالتين مختلفتين :

(أ) ففي خلال إنعقاد مجلس الجامعة فإنها تعمل ك لجنة فرعية ؛ هى اللجنة السياسية ولا تختلف في هذه الحالة عن أية لجنة أخرى من اللجان الفرعية التى يشكلها المجلس سوى ما لقريرها من قوة أدبية باعتباره صادراً من وزراء الخارجية .

(ب) وفيما بين أدوار انعقاد المجلس ؛ تقوم اللجنة بتنسيق العمل السياسى للدول الأعضاء في الظروف الطارئة ، على ألا يمس هذا التنسيق بقرار إنعقاد المجلس . فإذا اقتضى الأمر إجراء تعديل ما وجهت دعوة المجلس الى دورة إستثنائية .

المبحث الثالث

اللجان الدائمة

٦١ - تمهيد: إن الإستعانة بالخبراء الأخصائيين لتنظيم التعاون الدولي ؛ عند ما يتناول الشئون الفنية كذلك المنصوص عليها في الميثاق ؛ أمر لا يحصى عنه . وفي هذا يقول المهرجا نواناجارا « إن الخبرة الفنية أساس النجاح في الشئون الدولية »^(١) . ولا بد أن يلعبوا ؛ عند وضع قواعد هذا التعاون ومداه ، الدور الأول . وهذه الحاجة هي التي دفعت بالجمهوريات الأمريكية الى إنشاء أكثر من ست وثلاثين لجنة دائمة من الخبراء ؛ تستهدف تنمية المصالح السياسية والإقتصادية بين الدول الأمريكية . وقد نجلى التعاون الدولي في هذه الشئون ؛ قبل إنشاء عصبة الأمم ؛ في تكوين الاتحادات الإدارية الدوالية ؛ وما لوحظ من تزايد عددها وتنوع إختصاصاتها . وكان نشاط عصبة الأمم في النواحي الفنية يتم غالباً عن طريق مؤتمرات خاصة ؛ تدعو اليها الجمعية العمومية لبحث مسائل فنية محدودة . وما لبث أن تخلف عن هذه المؤتمرات منظمات دائمة تسهر على دعم التعاون الدولي في حدود إختصاصها ، فقرر مؤتمر المواصلات مثلاً إنشاء (منظمة الترانسيت) ، وتتكون من لجنة إستشارية دائمة ومؤتمر عام دورى ؛ وتقوم بـمكثرتايتها الشعبية المختصة بمعملها في سكرتارية العصبة^(٢) وهذا التنظيم الأخير أشبه ما يكون بالتنظيم الذي تقرر في هذا الشأن للجامعة العربية مع هذا الفارق أن اللجان الدائمة في الجامعة هي الأصلية التي نص عليها الميثاق

وأما المؤتمرات فتعقد بدعوة منها . أما في العصبية فالعكس هو الأصح ؛ فاللجان الدائمة كانت نتيجة قرارات أصدرتها المؤتمرات الفنية ؛ ولم ينص عليها في الميثاق .

٦٢ - وقد نصت المادة الثانية من الميثاق ، في فقرتها الثانية ، على أن من أغراض الدول الأعضاء أن تتعاون تعاونا وثيقاً في شئون ذكرتها . ثم قصت المادة الرابعة بتأليف لجنة خاصة لكل من الشئون المبينة في المادة السابقة وفي هذا لم يذهب الميثاق إلى الحد الذي ذهب إليه ميثاق هيئة الأمم المتحدة بإنشاء مجلس خاص للشئون الاقتصادية والاجتماعية . وهذه اللجان تتكون من ممثلي الدول الأعضاء في الجامعة . ولكل دولة أن تمثل بمندوب أو أكثر في كل لجنة . كما أن لها أن تعهد إلى شخص بذاته بتمثيلها في أكثر من لجنة . وتبلغ الدول أسماء ممثليها إلى الأمين العام ، مع تعيين اللجنة أو اللجان التي يمثلونها فيها . وبظل هؤلاء الممثلون محتفظين بعضوية اللجان المعيّنين لها لمدة سنتين على الأقل ، ولو أن هذا لا يحول دون حق الدولة في تبديلهم إذا رأت ذلك مناسباً . وامتداد عضوية الممثل لمدة سنتين يمنح كيان اللجنة صفة الدوام ، مما يعينها على تفهم المسائل التي تتصدى لبحثها فهما عميقاً ، يمكنها من تحديد أنسب السبل للوصول بالتعاون إلى أقصى مداها .

٦٣ - ولا تقتصر عضوية اللجان على ممثلي الدول الأعضاء ، إذ أن الميثاق يجوز للمجلس إشراك ممثلي الأقطار العربية غير المستقلة فيها^(١) . كما أن الملحق بالميثاق الخاص بالتعاون مع هذه البلاد يوصى بمجلس الجامعة ، عند النظر في إشراكها في اللجان ، بأن يذهب في التعاون معها إلى أبعد مدى مستطاع . ولم يحدد المجلس حتى الآن الأحوال التي يجوز فيها اشتراكها في اللجان ، كما أنه لم ينظم قواعد التمثيل ، واحتفظ لنفسه بحق فحص كل حالة على حدة ، وإصدار قرار خاص فيها .

وعلى أثر مفاوضات بين الأمين العام والحكومة الخليفية المراكشية ، أرسلت

هذه ممثلين عنها الإشتراك في لجان الجامعة . وقد قرر المجلس في ٢ أبريل سنة ١٩٤٦ اعتماد هؤلاء المندوبين كممثلين للحكومة الخليفية في اللجان ، ولكن هذه الخطوة غير كافية . إذ لم تبذل المساعي اللازمة لإشراك مثل بقية البلاد العربية غير المستقلة ؛ ويحسن أن تكمل بخطوات أخرى (١) .

٦٤ — ويعين المجلس لكل من هذه اللجان رئيساً يتولى عمله لمدة سنتين على الأقل . فإذا طرأت ظروف اقتضت تغييره ، إنتخبت اللجنة من يقوم مقامه أثناء غيابه . ورئيس اللجنة بحكم تعيينه موظف إتحادي (دولي) مؤقت ، يمثل الجامعة ، وليس للحكومة التي يحمل جنسيتها أن تصدر إليه أية تعليمات . ويتمتع أعضاء اللجان ورؤساؤها بالإمتيازات والحصانة الدبلوماسية .

٦٥ — تتولى الأمانة العامة دعوة اللجان الدائمة إلى الإنعقاد . وتجتمع هذه في مقر الجامعة . ويجوز لها ، بموافقة الأمين العام ، أن تقرر الإجتماع في بلد آخر من بلاد الجامعة إذا قضت ضرورة العمل بذلك . وقد إجتمعت اللجنة الصحية في دور إنعقادها الأول في حلب (٢) بسوريا ، كما اجتمعت لجنة المواصلات في صوفر بليمان (٣) . وعلى الأمانة العامة أن تعاون اللجان على القيام بمهام أعمالها ، لتمكينها من الألمام بالمواضيع التي تعنى ببعضها . كما أن لها أن تتدب من موظفيها من يحضر اللجان للإشتراك في أعمالها . ويندب الأمين العام أحد موظفي الأمانة المختصين في الشؤون المعمود بها لكل لجنة ليكون سكرتيراً لها .

٦٦ — يكون إنعقاد كل لجنة صحيحاً إذا حضر الإجتماع ممثلون لأغلبية الدول أعضاء الجامعة . وتصدر القرارات بأغلبية الدول الأعضاء . وهذه المادة الأخيرة

(١) قدم سلطان الحج في ٣ فبراير ١٩٤٨ طلب اشراك أمارته في لجان الجامعة ، وقد قرر المجلس إرجاء البت فيه إلى دورة تالية

(٢) بتاريخ ٢٧ — ٢٩ أغسطس ١٩٤٦

(٣) ١٠ — ٢٢ أغسطس ١٩٤٦

لا تحتاط لحضور ممثلي البلاد العربية غير المستقلة ، مع أن المجلس قرر أن يصوتوا على قدم المساواة مع ممثلي الدول^(١) . وإذا كان يحسن الإحتفاظ بالفقرة الاولى لئلا يؤدي تعيب ممثلي هذه البلاد ، فيما إذا أصبحوا كثرة ، إلى تعطيل إجتماع اللجان ؛ فإنه لا بد من تعديل الفقرة الثانية ، بحيث ينص فيها على صدور القرارات بأغلبية البلاد الممثلة في اللجنة .

وللجان الاصلية أن تؤلف من بين أعضائها لجانا فرعية ، يتخصص كل منها في شأن من الشئون الفنية المنوطة باللجنة الاصلية . وتكون اللجان الفرعية دائمة أو مؤقتة تبعاً لما تقرره اللجنة الاصلية . وتبلغ الدول الاعضاء في الجامعة كل قرار خاص بتأليف لجنة فرعية دائمة مع بيان المهمة المأمور لها بها .

٦٧ — ولكل لجنة أن توصي بالدعوة إلى عقد مؤتمرات تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة ، والبلاد العربية الاخرى عند الإقتضاء ، الإستئناس برأى هذه المؤتمرات في المسائل التي تدخل في اختصاص اللجنة . ويتولى الامين العام الإتصال بدول الجامعة لتنفيذ هذه التوصية . ولم يفت واضعي ميثاق الامم المتحدة الفوائد التي تترتب على عقد مثل هذه المؤتمرات فأعطى للمجلس الإقتصادي والاجتماعي الحق في الدعوة إلى عقد مؤتمرات لدراسة المسائل التي تدخل في اختصاصه . كما جرت الجمهوريات الامريكية على عقد مؤتمرات فنية دورية في المسائل موضوع التعاون فيما بينها .

٦٨ — تختص اللجان بوضع قواعد التعاون ومداه . وتكون أعمالها ، في المهام المرسومة لها في الميثاق ، تحضيرية تصاغ على صورة مشروعات إتفاقات تعرض على المجلس . ولها كذلك أن تتقدم بما يعرض لها في أبحاثها من توصيات أو إقتراحات ومعنى ذلك أن عملها إستشاري صرف ، وللمجلس مطلق الحرية في أن يتناول

مشروعاتها بالحذف والإضافة والتعديل ، أوردتها إلى اللجنة لاستيفاء الدراسة . ولكن هذا الحق النظرى لا يبنى أن المشروعات التى تقدم تتعلق كلها بمسائل فنية ، وأنها تتمتع بهذه الصفة بقيمة عظيمة . والملاحظة تدلنا أن دور المجلس هو الرقابة على نشاط هذه اللجان . فالمجلس لا يتدخل عادة فى تفاصيل المشاريع التى تقدمها ، وإنما يعنى ببعضها من الوجهة السياسية العامة وتعديل الأسس التى تقوم عليها .

٦٩ — وقد تم حتى الآن تشكيل خمس من اللجان الدائمة لدراسة الشؤون المنصوص عليها فى الميثاق . وهى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية ، ويدخل فى اختصاصها شئون التبادل التجارى والجمارك العملة وأمور الزراعة والصناعة . ولجنة المواصلات ، ويدخل فى اختصاصها شئون السكك الحديدية والطرق والظيران والملاحة والبرق والبريد .

ولجنة الشؤون الثقافية . ولجنة شئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين . ولجنة الشئون الصحية .

ولم يتم تأليف اللجنة السادسة ، وهى المختصة بالشئون الاجتماعية . وقد اتخذ المجلس التدابير اللازمة لإنعقادها فقرر فى أكتوبر سنة ١٩٤٧ تحويل الأمين العام تعيين رئيس لها ليوجه الدعوة إلى الدول الأعضاء لتعيين ممثلها فى اللجنة .

المبحث الرابع

الأمانة العامة

٧٠- تمديد : تنص م ١٢ من الميثاق على أن يكون للجامعة أمانة عامة تتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين . وقد وردت في الميثاق نصوص أخرى تنظم بعض شؤون الأمانة العامة ، كما أقر المجلس في دورته الثالثة لائحة شؤون الموظفين والنظام الداخلي للأمانة العامة .

٧١ - يعين مجلس الجامعة بأكثرية ثلثي دول الجامعة الأمين العام . ونص النظام الداخلي للأمانة العامة على أن مدة التعيين هذه تكون لخمس سنوات قابلة للتجديد . والأمين العام موظف إتحادي (دولي عربي) ، لا يمثل أية دولة من الدول الأعضاء على إنفراد . وهذا واضح من طريقة تعيينه أولا . كما أنه مستفاد من النظام الداخلي للأمانة العامة الذي ينص على أن الأمين العام ، يتوب عن الجامعة ، ^(١) فيما يتخذ من إجراءات ، في حدود نصوص الميثاق وقرارات مجلس الجامعة وميزانيتها المعتمدة من المجلس . وتظهر هذه الصفة أيضا في أنه غير مسئول إلا أمام مجلس الجامعة عن جميع أعمال الأمانة العامة وهو الرئيس الإداري الأعلى لموظفي الأمانة . ولكنه في الحقيقة أكثر من رئيس إداري ، إذ أن النظام الداخلي للمجلس يخوله أن يوجه نظر المجلس إلى أية مسألة يرى أنها قد تسيء إلى العلاقات بين الدول الأعضاء ، أو بينها وبين الدول الأخرى .

كما أنه في درجة سفير ، وينوب عن الجامعة في بعض الأحوال . ومن شأن هذه الصفة وتلك السلطة أن نجعلها لوظيفته قدرا يتجاوز مجرد الرئاسة الإدارية .

٧٢ - وإلى جانب الإختصاصات العامة ، نجد خصوصا متناثرة تضع على عاتق الأمين العام إختصاصات معينة يمكن تلخيصها فيما يلي ، بصرف النظر عن إختصاصاته كرئيس إداري للأمانة .

(١) إختصاصات سياسية : للأمين العام أن يوجه نظر المجلس أو الدول الأعضاء إلى أية مسألة يرى أنها قد تسيء إلى العلاقات بين الدول الأعضاء أو بينها وبين الدول الأخرى .

(ب) في المداولات والمناقشات : له أن يحضر جلسات مجلس الجامعة . وأن يقدم في كل وقت إقتراحات في موضوعات غير مدرجة في جدول الأعمال . كما أن له في كل وقت أن يعرض على المجلس تقارير أو بيانات شفوية عن أية مسألة يكون المجلس في صدد بحثها .

(ج) إدارية : بالنسبة للمجلس : تحديد تاريخ إنعقاد الدورات وتوجيه الدعوة إليها وإعداد جدول الأعمال وإبلاغه إلى الدول الأعضاء وتسليم وثائق تفويض المندوبين وتقديم نتيجة فحصها إلى المجلس لإثباتها في المصبطة وتنظيم سكرتارية المجلس واللجان الفرعية والإشراف على وضع مضابط يدون فيها ما دار من المداولات والمناقشات وما صدر من قرارات .

وبالنسبة للجنان : يتلقى أسماء يمثل الدول في اللجان المختلفة ، ويوجه دعوة الإنعقاد ، وعليه أن يندب أحد موظفي الأمانة المتخصصين في الشؤون المعهود بها لسكل لجنة

ليكون سكرتيرا لها . وله الموافقة على إجتماع اللجان في غير مقر الجامعة إذا قضت ضرورة العمل بذلك .

(و) مالية : تحضير مشروع الميزانية والأشرف على تنفيذها بعد إقرارها من المجلس وتقديم الحساب الختامي عنها .

٧٣ — رأينا أن الأمين العام هو المسئول عن أعمال الأمانة العامة ، ولهذا كان من الطبيعي أن يترك له حرية إختيار معاونيه . ولضمان الرقابة التي لا بد منها في أية هيئة دولية ، فإن الميثاق ينص على ضرورة الحصول على موافقة المجلس بالنسبة لتعيين الأمانة المساعدین والموظفين الرئيسيين ^(١) . وقد حددتهم لائحة شؤون الموظفين بأنهم الموظفون من درجة سكرتير أول فما فوق . أما من عداهم فيكون تعيينهم بقرار من الأمين العام . ولم يعين حتى الآن أى أمين مساعد ، مع أن الميزانية خصص فيها أربعة مناصب للأمانة المساعدین . وقد ظهر إتجاه في المجلس يرمى إلى إعتبار الأمانة المساعدین ممثلين لدولهم في الأمانة العامة . وهذا الإتجاه يخالف روح الميثاق ، لأن الأمانة المساعدین لا يعدون أن يكونوا كبقية الموظفين ؛ وواجبهم ينحصر في مساعدة الأمين العام . وإذا كان الأمين العام موظفا إتحاديا فإنه يجب أن يكون من هم تحت إشرافه ، وهو مسئول عن أعمالهم ، كذلك . فهؤلاء الأمانة سيشرف كل منهم على بعض إدارات الأمانة ، وقد يتولى أحدهم الأمانة العامة في غياب الأمين العام ، ويخشى فيما لو أعتبروا ممثلين لدولهم أن يقدموا مصالح الدول التي يمثلونها على مصلحة الجامعة نفسها فضلا عن أن مسامرة هذا الإتجاه ستؤدي إلى أن تطالب كل دولة مشتركة في الجامعة بالمساواة مع غيرها في هذا الشأن ، مما يؤدي إلى أن يكون في الأمانة العامة عدد كبير

من الأمانة المساعدين لا يتناسب مع ضغط العمل كما أنه لا يسهل سير الأعمال ويحمل الميزانية في نفس الوقت عبئاً ثقيلاً هي في غنى عنه . وقد يحسن — لتفادي هذه الصعوبة الأخيرة — تعيين عدد قليل من الأمانة المساعدين لمدة معينة ، على أن تتداول المناصب بالتناوب بين الدول . وهذا في الحقيقة أدعى إلى الإضطراب وعرقلة سير العمل ، لأن المفروض أن يكون الأمين العام المساعد دائماً يتمتع بخبرة كافية تمكنه من تقديم المساعدة اللازمة للأمين العام في حالة تبديله عند انتهاء مدته . وتفادياً لكل هذه الصعوبات فإننا نفضل أن يعين أمين عام مساعد واحد يتولى الشؤون الإدارية ، وينوب عن الأمين العام في حالة غيابه . على أن يكون موظفاً دولياً بكل معنى الكلمة .

٧٤ — يعين بقية الموظفين بقرار من الأمين العام . والوظائف دائمة إلى أن يبلغ الموظف سن الستين من عمره . ويشترط للتعيين أن يكون المرشح من رعايا إحدى الدول الأعضاء ، ولو أن للأمين العام أن يعين موظفين بعقود لمدة محدودة من أبناء الأقطار العربية كلها . ويشترط أيضاً أن يبلغ المرشح العشرين من عمره . ويكون حسن السيرة والسلوك ، حاصلاً على المؤهلات العلمية أو السكفاعة التي تتطلبها الوظيفة المرشح لها . وخالياً من الأمراض . وللأمين العام أن يقرر عمل امتحان مسابقة لطالبي الاستخدام ، إذا رأى ضرورة لذلك . ويجوز للأمانة العامة ، بشروط معينة ، أن تستعير من ذوي الخبرة والكفاءة من موظفي حكومات الدول الأعضاء . ويراعى عند اختيار الموظفين أن توزع الوظائف بقدر الإمكان بين رعايا جميع الدول الأعضاء . ولهذا النص وجهته ، إذ أن الأمانة — وهي الهيئة الدائمة — ينبغي أن تعكس قدر الإمكان روح التضامن بين مختلف الأقطار العربية ، وتستفيد من خبرة العرب وكفاءتهم في مختلف أقطارهم . مما يقوى بينهم صلات التعارف والتفاهم والقدررة على العمل المشترك ، على أن يقيّد ذلك بحسن سير العمل وبضمان مستوى رفيع من السكفاعة لموظفي الأمانة .

٧٥ — والموظفون جميعا — من رئيسيين وغيرهم — موظفون إتحاديون (دوليون) ^(١) وهم غير مسئولين عن أعمالهم إلا أمام الأمين العام. ومعنى ذلك أن لا يطلبوا أو يتلقوا في تأدية واجباتهم تعليمات من أية حكومة أو أية سلطة خارجة عن الجامعة. وتقرض لائحة شئون الموظفين عليهم التزامات معينة. فليس لأحدهم أن يقبل أية رتبة أو وسام إلا بموافقة مجلس الجامعة. ولا أن يجمع بين العمل في الجامعة وأى عمل آخر بغير إذن كتابي من الأمين العام. وعليهم أن يلتزموا بجانب السكتان بالنسبة لأعمال الجامعة وأمانتها، وألا ينشروا كتابا أو يلقوا خطابا في الشئون المتصلة بالجامعة إلا بصفة رسمية أو بترخيص من الأمين العام.

٧٦ — تنص م ١٤ من الميثاق على أن موظفى الجامعة الدين ينص عليهم في النظام الداخلى يتمتعون بالامتيازات وبالحصانة الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم. وقد حددت لائحة شئون الموظفين هؤلاء بالموظفين من درجة سكرتير أول فما فوق. ويلاحظ أن السلم الإدارى المتبع على منوال السلم المتبع في وزارات الخارجية. فتبدأ الدرجات بالنسبة لموظفى (الكادر) من تليذ دبلوماسى إلى أن تصل إلى الأمين المساعد بدرجة وزير مفوض والأمين العام بدرجة سفير. وعبارة « أثناء قيامهم بعملهم » مستمدة، فيما يلوح لنا، من النص المقابل في ميثاق عصبة الأمم. وينبغى أن تنصرف إلى أن الحصانة تستمر « خلال مدة قيامهم بعملهم » وليس فقط « بمناسبة قيامهم بعملهم ». ^(٢)

ويلاحظ على لائحة شئون الموظفين أنها قصرت الامتيازات والحصانات

(١) أنظر في تعريف الموظفين الدوليين :

A. Hammaraskjöld, Les immunités des personnes investies de fonctions internationales, Recueil des Cours 1936 - II - t. 56 p. 118 et s.

ibid, p. 191, et Gonsiorowski, La S. D. N. et le problème de la paix (٢)

1930: p. 281 .

الدبلوماسية على الموظفين الرئيسيين فقط . هذا القصر لا نجد ما يبرره : فإن القانون الدولي يقرر إمتيازات خاصة يتمتع بها الموظفون الدوليون تحقيقاً لاستقلالهم وتمكيناً لهم من القيام بمهمتهم على أتم وجه . هذه الإمتيازات حقوق مستمدة من طبيعة الوظيفة ^(١) . والعلة في منحها متوفرة بالنسبة لبقية الموظفين من درجة تليد فما فوق ، لأن هؤلاء جميعاً يشاركون في العمل الذي ينهض به الموظفون الرئيسيون ويتحملون مسؤولياته . فضلاً عن أن نية واضعي الميثاق تنصرف إلى منح الحصانة للموظفين ، بصرف النظر عن التفرقة بين الرئيسيين وغيرهم . إذ أن النص الذي عرض المناقشة في اللجنة التحضيرية للميثاق ، كان ينص على أنه يتمتع أعضاء مجلس الجامعة وموظفوسكرتاريتها ، ولم يلبث أن عدل بعد المناقشة فأصبح : « يتمتع أعضاء المجلس والموظفون الذين يحدد المجلس بالحصانات الدبلوماسية » . وإذا كان النص النهائي قد ظهر بصيغته الحاضرة ، فلم يكن هذا لأن نية واضعي الميثاق إنصرفت إلى ذلك . إنما يرجع إلى « قلم قضايا الحكومة » الذي اقتبس ، في سعيه إلى إيجاد الصيغة القانونية ، نص ميثاق عصبة الأمم . ويلاحظ أن قصر الحصانة والإمتيازات على الموظفين الرئيسيين جاء مخالفاً لما جرى عليه العمل في عصبة الأمم ، مع أن النص مستمد من ميثاقها . وهيئة الأمم المتحدة - شأنها في هذا شأن عصبة الأمم - لم تعرف التفرقة بين الموظفين الرئيسيين وغيرهم من حيث المبدأ ، وإن نصت عليها من حيث حدود الحصانة ونوع الإمتيازات ^(٢)

Gascon y Marin, Les Fonctionnaires Internationaux, Recueil des Cours (١) 1932-t. 41, p. 785

Gonsiorowski, op. cit., p. 281 (٢) وأنظر المادة الخامسة من اتفاقية إمتيازات وحصانات الأمم المتحدة التي أقرتها الجمعية العمومية للأمم المتحدة في ١٣ فبراير ١٩٤٦ . وقد أخذ في مشروع اتفاقية إمتيازات وحصانات جامعة الدول العربية (بالنظام المتبع في هيئة الأمم المتحدة بشأن إمتيازات الموظفين » فنصت المادة (١٨) من المشروع على أن المجلس يعين فئات الموظفين الذين يستعملون بالحصانات والأمتيازات وحددت المادة (١٩) هذه الحصانات والأمتيازات ، وتتعلق بالحصانة القضائية فيما يصدر عن الموظفين من أعمال بصفتهم الرسمية وبالأعضاء من القرائب المباشرين من الخدمة العسكرية وبأعضاء

والحق أن ميثاق الجامعة لا يحول دون هذا التوسع في الامتيازات والحصانة ، إذ أن التفسير الصحيح للفقرة التي تترك أمر تحديد الموظفين الذين يتمتعون بها إلى النظام الداخلي هو أنه يراد بها فصل طائفة السكينة والمستخدمين عن بقية الموظفين ، كما كان الحال في عصبة الأمم .

٧٧ — يحق للموظفين المتمتعين بالإمتيازات والحصانة الدبلوماسية إستعمال الجوازات الدبلوماسية في تنقلاتهم . ولكن من هي السلطة المختصة بإصدارها ؟ أثبتت هذه المسألة في عصبة الأمم ، فنعت الجمعية العمومية هذا الحق عن الأمين العام إستنادا إلى أن إصدار الجوازات من أعمال السيادة الإقليمية^(١) . وقد جرى العمل على أن تتولى كل حكومة تزويد موظفي العصبة من رعاياها بالجوازات الدبلوماسية بناء على طلب الأمين العام . وهذا الحل هو المتبع في جامعة الدول العربية . وهو حل لا يخلو من المآخذ ، لأنه ينطوي على معنى أن هؤلاء الموظفين يمثلون بصورة ما حكوماتهم ، كما يفيد أنهم لا يتمتعون بالإمتيازات والحصانات في بلدهم ، وهذا لا يتفق مع إطلاق النص . ولعله من الأفضل أن تأخذ بحق الأمين العام في إصدار الجوازات ، لما في ذلك من تأكيد لصفة الموظفين الدولية ، وإبعادهم عن المؤثرات الخارجية . وقد أخذت هيئة الأمم المتحدة بالمبدأ الأخير فنصت المادة الثامنة من إتفاقية إمتيازات حصانات الأمم المتحدة التي أقرتها الجمعية العامة في ١٣ فبراير سنة ١٩٤٦ في فقرتها الأولى على أنه : « ليس ما يمنع هيئة الأمم المتحدة من إصدار تذكرة مرور لموظفيها ، وعلى سلطات الدول الأعضاء أن تعترف بهذه

== حركية معينة وتسهيلات أخرى. ونصت المادة (٣٠) على أن الأمين العام والأمناء الساعدين يتمتعون بالإضافة إلى الحصانات والامتيازات السابق ذكرها بالحصانات والامتيازات التي تمنح طبقا للمبادئ المقررة في القانون الدولي للبعوث الدبلوماسية .

الجوازات وتعتبرها صالحة للتنقل (١).

٧٨ — تختص بتأديب الموظفين غير الرئيسيين لجنة الموظفين . وقراراتها نهائية ، إلا في حالة الفصل فيجوز إستئنافها أمام لجنة عليا تتألف من الأمين العام والأمناء المساعدين وعضو من مجلس الجامعة ينتخب لهذا الغرض . وفي هذه الحالة تكون قرارات اللجنة العليا نهائية . أما الموظفون الرئيسيون فتختص بتأديبهم اللجنة العليا المشار إليها ، ولا تكون قراراتها نهائية إلا بعد موافقة مجلس الجامعة عليها . وللأمين العام أن يوقع على الموظفين من كل الدرجات جزاءات معينة .

٧٩ — تتكون الأمانة العامة من الإدارات التالية :

(١) الإدارة السياسية .

(٢) إدارة الشؤون الاقتصادية .

(٣) إدارة الشؤون الثقافية .

(٤) إدارة الشؤون الاجتماعية والصحية .

(٥) إدارة الشؤون القانونية .

وتقوم هذه الإدارات بدراسة الشؤون الواقعة في دائرة إختصاصها وتحضير التقارير اللازمة لرفعها إلى الأمين العام وتحضير الأبحاث لمساعدة اللجان الدائمة على القيام بأعمالها . وتقوم كل إدارة بسكرتارية اللجنة المقابلة لها ، كما تعنى بتنفيذ قرارات المجلس كل فيما يخصه .

وهناك إدارة للصحافة والنشر . ومهمتها إيقاف الرأي العام العربي على حقائق

(١) أخذ بهذا البدء في مشروع اتفاقية امتيازات وحصانات الجامعة العربية ، ففوض المادة ٢٥ منه بأنه يجوز للأمانة العامة أن تمنح موظفيها تذاكر مرور « كمستند صالح لسفر حامله تعترف به وتقبله الدول الأعضاء »

الأمور المتعلقة بالجامعة ، وتوجيهه نحو الغايات التي تستهدفها ، وتنوير الرأي العام العالمي عن حقيقة هذه الأهداف ومقاومة الدعايات الضارة .

وهناك إدارات للسكرتارية والقسم المالي والمحفوظات والمكتبة ويشرف عليها مدير الإدارة العامة .

وتألف كل إدارة من مدير ووكيل إدارة ورؤساء شعب ومن عدد كاف من الموظفين يحدد في الميزانية .

٨٠ — قد يبدو لأول وهلة أن الدور الذي تقوم به الأمانة العامة ضئيل لا يؤبه به ، على اعتبار أنها ليست إلا أداة تحضيرية وتنفيذية فقط ، وأن ليس لها ، فيما عدا ما يتعلق بسير العمل في فروعها المختلفة ، سلطة اتخاذ قرارات . ولكن ينبغي ألا يغرب عن بالنا أن قيمة القرارات تتوقف ، إلى حد كبير ، على قيمة العمل التحضيري . وكثيراً ما يكتفى المجلس بالموافقة على الإقتراحات التي تقدمها الأمانة العامة ، بحيث يمكن أن ينظر إلى الأمانة العامة من الوجهة الواقعية بأنها إلى حد ما أداة اتخاذ قرارات . ولا يقل الدور الذي تلعبه الأمانة العامة في تنفيذ قرارات المجلس عن دورها في تحضيرها ، لأن الأسلوب الذي تتبعه لتنفيذ القرارات التي يصدرها المجلس من الأهمية بمكان لضمان النجاح والوصول إلى الهدف الذي يرمى إليه المجلس . يضاف إلى ذلك أن الأمانة العامة ، على خلاف المجلس ، دائمة . وهذا يهيئها لأن تكون مركزاً تتجمع فيه المعلومات والمستندات ، وهما شرطان لا غنى عنهما عند النظر في تنسيق سياسة الدول الأعضاء ، ووضع خطط التعاون بين هذه الدول في مختلف النواحي . ومن وجهة النظر هذه فإن الأمانة العامة تقوم بخدمات جسيمة في سبيل تحقيق أهداف الجامعة .

الفصل الثالث

اختصاصات الجامعة والدول الاعضاء

٨١ — تمهيد : بحثنا في الفصل الأول عن أغراض الجامعة ومراميها . ثم انتقلنا في الفصل الثاني إلى وصف تنظيمها وسير العمل فيها . ورأينا أن المجلس هو الذي كلف بمهمة القيام على تحقيق أغراض الجامعة . وللوصول إلى ذلك لا يكفي أن يكون المجلس أداة مشاورات فقط ، بل يجب أن يزود بالإختصاصات اللازمة لتمكينه من القيام بدوره والنهوض بالعبء الملقى على عاتقه ، ولبحث هذه الاختصاصات عقدنا المبحث الأول في هذا الفصل .

وإذ كانت الدول الأعضاء تساهم في تكوين إرادة الجامعة ، عند مباشرة هذه الاختصاصات ، بل أن هذه المساهمة هي الشرط اللازم لقيام الاتحاد ، فقد أفردنا المبحث الثاني لإظهار المدى الذي تساهم به هذه الدول الأعضاء في تكوين إرادة الجامعة .

ولم يكن ثمة بد بعد أن درسنا كيفية تكوين إرادة الجامعة وإختصاصاتها وهدى مساهمة الدول الأعضاء فيها ، من أن نلقى نظرة على الوضع القانوني للدول الأعضاء لمعرفة الإختصاصات التي احتفظت لنفسها بها ولم تعهد بها إلى الجامعة ، وليبين الإلتزامات التي فرضها الميثاق عليها . وقد خصصنا لهذا الموضوع المبحث الثالث والأخير من هذا الفصل .

المبحث الأول

اختصاصات الجامعة

٨٢ — تمهيد: خول الميثاق المجلس — كبدأ عام — سلطة إتخاذ قرارات ملزمة للدول الأعضاء . كما أنه نظم سلطة المجلس في أحوال معينة مهمة . وقد إقتضى تبين أغراض الجامعة وجود تبين في طبيعة القرارات وقوتها الإلزامية . فالى جانب سلطة المجلس في إتخاذ قرارات ، نجده مختصا بإصدار توصيات ورغبات لاأثر قانوني لها ، ومنها على وجه الخصوص إختصاص المجلس في شؤون التشريع . ولهذا فـ بدأ بدراسة المادة السابعة التي تقيم المبدأ العام السالف الذكر . وتناول بعدها الحالات المعينة التي نظم الميثاق فيها سلطة المجلس . ثم نعرض أخيراً لإختصاص المجلس في إصدار التوصيات . كل ذلك من الوجهتين الشكلية ، ببيان الإجراءات التي يجب أن تتبع لصدر القرار ، والموضوعية بدراسة مدى الأثر الإلزامي لهذه القرارات .

٨٢ مكرر — ويحسن بنا قبل أن ندخل في تفاصيل البحث أن نشير إلى ما ذهب إليه بعض المؤلفين^(١) من أن المجلس لا يتمتع بأية سلطة خاصة لإصدار قرارات ، وببني رأيه على أن قرارات المجلس يجب أن تصدر كلها بالإجماع . ويذهب إلى أن أثر من ذلك فيقول بأن هذه القرارات لا تتمتع بقوتها الإلزامية إزاء الدول الأعضاء إلا بعد إقرارها من سلطاتها . ويخلص من ذلك إلى القول بأن سلطة المجلس تقتصر — شأنه في ذلك شأن عصبة الأمم — على إصدار توصيات لا قوة إلزامية لها . إذ يكفي أن تستعمل إحدى الدول الأعضاء حقها في الاعتراض (droit de veto) ليتجرد القرار من كل أثر إلزامي .

٨٣ — أما القول بأن قرارات عصبة الأمم والجامعة العربية لا أثر لها إلا بعد أن تقرها حكومات الدول الأعضاء ، فأمر تترتب عليه نتائج شديدة الخطورة ليس أقلها شأننا إبدال صفة الإتحاد نفسه . فلو صح هذا الرأي لانتقل نظام الإتحاد إلى مجرد ميثاق إستشاري . ولستنا نعرف أحداً ذهب هذا المذهب في وصفه لعصبة الأمم ^(١) . وإذا لم ينطبق هذا القول على عصبة الأمم ، فإنه أبعد ما يكون صحة بالنسبة للجامعة العربية . فإن المادة السابعة من الميثاق تنص بصراحة على أن القرار الصادر بالإجماع يلزم جميع الدول الأعضاء . أما القول بأن هذه القرارات لا تلزم الدول إلا بعد موافقتهم اللاحقة ، فقول يصعب التدليل عليه ، ولم يقم عليه صاحبه حجة ولا برهانا وهو يناقض بشكل صارخ المادة المشار إليها التي أردفت ، بعد تقريرها القوة الملزمة لهذه القرارات ، أنها تنفذ في كل دولة وفقا لنظمها الأساسية . ولا نجد أي نص يعلق نفاذ القرارات على إقرارها من جانب الدول . فمجلس الجامعة ليس مؤتمراً دولياً فقط . والقرارات التي يتخذها وفق الإجراءات المرسومة هي تصرفات قانونية تنج مباشرة إلى التزامات دولية ^(٢) .

٨٤ — سلطة إتخاذات قرارات ملزمة بصورة عامة . للمجلس كما رأينا في البند السابق أن يصدر بالإجماع قرارات تلزم جميع الدول الأعضاء . وقد سبق أن قلنا إن المقصود هو إجماع الدول الأعضاء لا الحاضرين منهم في الاجتماع ^(٣) . ويترتب على ذلك أن هذه القرارات لا يمكن أن تتخذ إلا بحضور ممثلي جميع الدول الأعضاء ،

O. Scelle. Précis de Droit des gens, Paris 1932, p. 494 .

(١)

يسلم التقهاء بصورة نهائية بأن ميثاق العصبة كانت تلك سلطة إتخاذ قرارات ملزمة إزاء الدول

J. Ray. op. cit. p. 153.

الأعضاء . وذلك في الأحوال التي نص عليها في الميثاق راجع

O. Scelle, op. cit. p. 495.

O. Eles, Le principe de l'Unanimité dans la S. D. N, thèse, Paris, 1935 p. 23, p. 34 et s.

(٢) أنظر بند ١١٢ وبند ١١٠

(٣) راجع بند ٤٥

والإلزام يمكن انعقاد الإجماع . وبعبارة أخرى فإن تغيب ممثل أية دولة كفيل بأن يشل نشاط المجلس . ولتفادي هذه النتيجة الخطيرة نص في النظام الداخلي على أن حضور الأغلبية يكفي لصحة انعقاد المجلس . ولكن الميثاق يقضى بأن مثل هذه القرارات الصادرة بالأغلبية لا تلزم إلا من يقبلها ^(١) .

٨٥ — وقد وجه بعض الباحثين ^(٢) النقد إلى هذه القاعدة الأخيرة لأنها في رأيهم تضيق من النطاق الذي حددته الميثاق وأجاز فيه إصدار قرارات نافذة بالأغلبية . ولكننا لا نجد محلاً لهذا النقد ، لأن النص المشار إليه لا ينصب في الحقيقة إلا على القرارات التي يشترط فيها الإجماع أصلاً لتكون ملزمة لجميع الدول ، وتحتاج في تنفيذها إلى تدخل الدول الأعضاء . ومعنى هذا أنها لا تنطبق على المسائل الواردة على سبيل الحصر ، والتي يكتفى فيها بقرار يصدر بالأغلبية ، لأنها مستثناة من المبدأ العام الوارد في المادة السابعة بصريح النص ، إذ جاء في صدر المادة ١٨ : « فيما عدا الأحوال المنصوص عليها في هذا الميثاق تصدر القرارات بالأغلبية » ثم عدت المادة شئنا معينة . فالمادة السابعة مستبعدة هنا بحكم النص ، كما أننا لو تأملنا من الجهة الأخرى هذه الشئون لوجدنا أنها تتعلق بوجه عام بالتنظيم الداخلي للجامعة ولا تحتاج في تنفيذها إلى توسط الدول الأعضاء .

٨٦ — وهذه القاعدة مزية كبرى ^(٣) إذ أنها تحتفظ للدول الأعضاء بحرية العمل ، من غير أن تشل نشاط المجلس . فمعارضة إحدى هذه الدول لا تمنع المجلس من اتخاذ قرارات بالأكثية . ولا يكتفى الميثاق بذلك بل يترك الباب مفتوحاً لهذه الدولة ، فيما لو أبدلت رأيها ، لتقوم بتنفيذ القرار الذي سبق لها أن إمتنعت عن الموافقة عليه .

(١) م ٧

(٢) الأستاذ سامي بك جنيبة ، المرجع المشار إليه آنفاً ص ٦

M, MousKhély, op. cité, p. 18-19,

(٣)

وهذه القاعدة ليست مستحدثة ، فقد جرت عليها مؤتمرات الجامعة الامريكية (١)

٨٧ — يخلص من ذلك أن للجلس أن يصدر قراراته إما بالإجماع أو بالأغلبية .
وقراراته في الحالة الاخيرة لا تلزم إلا من قبلها ، مما يتضمن إعادة تقرير مبدأ الإجماع
الذي لا يعنى شيئاً إلا أن الأقلية لا تنقيد بقرار الأغلبية (٢) . وهذا المبدأ خطير في
نتائجه إذ أن من شأنه أن يحدد بشكل نشاط الجامعة ، لا سيما في الأحوال التي تظهر
فيها إحدى الدول الأعضاء نية سيئة أو حيث تقتضى الظروف عملاً سريعاً حازماً .
حقاً أن الميثاق بنصه على إمكان صدور قرارات بالأغلبية قد قطع الطريق على الدولة
المعارضة وحرمها حق الاعتراض ، أى حق تجريد القرار من أثره باعتراضها ،
وبذلك حال دون تقديم الصالح الخاص على العام . ولكننا لا نزال بعيدين عن مرحلة
تقديم الصالح العام على الخاص ، التي لا تتحقق إلا بانصياع الأقلية لرأى الأغلبية .
والثاني يدللنا على أن مبدأ الإجماع كان يعرقل دائماً أعمال الاتحادات الدولية مهما
خلصت النيات ، ويمكن أن نشير على سبيل المثال الى (جمهوريات الاراضى المنخفضة
المتحدة) حيث قضت ضرورات الحياة وضغط الحوادث بتخطى مبدأ الإجماع ، وإن
لم يكن قاعدة عامة ، حتى في الأحوال المحصورة التي كان يجب إعماله فيها (٣) وهذه
الإعتبارات تفسر لنا الرأى الذي يذهب اليه Sir Fisher Williams إذ يقول : إن
جماعة ما أو منظمة من المنظمات لا توفق الى وسيلة غير الإجماع للتعبير عن إرادتها لهى
جماعة أو منظمة مهددة بخطر الفناء (٤) .

٨٨ — ومع تسليمنا بهذه الإعتبارات ، فلا يجب أن نفى أن المبدأ مستمد من
طبيعة كيان الجامعة . فهى إتحاد دول متساوية قانوناً ، وذات سيادة . فلا تريد أن

J. M. J. yeepes, La conférence de Lima et le progrès du Droit (١)

International, Revue Générale du Droit Int. 1939 p. 539

G. Scelle ov. cité p. 462 (٢)

G. Eles, ov. cité p. 209, (٣)

loc. citée par G. Eles p. 2 (٤)

ترتبط إلا بقبول تمثيلها . واختصاصات الجامعة مصدرها الرضا التام والاتفاق . والإجماع إذا توافر من شأنه أن يزيد في فعالية الهيئة الدولية ، لأن القرارات الصادرة في هذه الأحوال تعبر عن توافق إرادات حرة متساوية . ولهذا فإنه من الخير أن تستمر المناقشات إلى أن ينعقد الإجماع على حل وسط بدلا من إصدار قرارات تنظر إليها بعض الدول نظرة عدم الرضا والسخط وينقصها النفوذ والقوة السكافية لأنها تفتقر إلى سند سياسي كاف . والملاحظ فعلا أن الإجماع يتحقق دائما تحت مؤثرات عديدة ، ليس أقلها شأنا قوة الرأي العام العربي ، ورغبة الحكومات في توطيد مركزها الداخلي . وقد صدرت حتى الآن كل قرارات الجامعة بالإجماع . وبما ييسر ذلك قلة عدد الدول أعضاء الجامعة ووحدة مصالحها المشتركة .

٨٩ — ويعيب هذا الحل أن الرغبة في الوصول إلى اتفاق إجماعي كثيرا ما تتطلب السعي وراء حلول وسط ، وهذه كثيرا ما تنال من دقة القرارات وقوتها ، لأن الوصول إليها يقتضى التوفيق بين المصالح المتعارضة والآهواء المتباينة ، وكثيرا ما تخرج الصيغة النهائية من هذه المفاوضات ضعيفة هزيلة ، وقد أفرغت من بعض جوهرها . وكمن مرة انتهت فيها قرارات عصبة الأمم إلى عبارات جوفاء لا روح فيها ولا حياة !^(١) وميثاق الجامعة نفسه يحمل في جوانبه أكثر من دليل على صحة هذه الملاحظات كما سنرى فيما بعد .

٩. — سلطة المجلس في الأحوال المنصوص عليها في الميثاق .

(١) التنظيم الداخلي — يقوم المجلس بشؤون التنظيم الداخلي للجامعة . فيعين الأمين العام بأكثرية ثلثي دول الجامعة^(٢) ويضع اللائحة الداخلية للمجلس واللجان والأمانة العامة . وينظر في شئون الموظفين ويقرر فض أدوار إجتماعه ، وتصدر

M. Bourquin, Vers une nouvelle S. D. N. Neuchâtel, 1945, p. 47.

(١)

(٢) م ١٢ ميثاق

قراراته في هذه الشؤون بأغلبية الآراء^(١) وهي نافذة وملزمة لجميع الدول الأعضاء .

(ب) الإختصاص المالي — يقر المجلس ميزانية الجامعة بأغلبية الآراء^(٢)

ويحدد نصيب كل دولة من دول الجامعة في النفقات . وهذان القراران يكشفان عن التزام الدول الأعضاء بالمساهمة في مصاريف الجامعة . وهما يتضمنان شيئا أكثر من مجرد إعمال إلزام سابق بالمساهمة فيها . فإن الإلتزام غير المحدد بالمساهمة في المصاريف لا يصبح ديناً محدداً إلا بعد صدور قرار المجلس بتحديد النصيب الذي تساهم به كل دولة عضو .

(ج) التحكيم — إذا نشب خلاف بين الدول الأعضاء ، ولجأ المتنازعون إلى

المجلس لفرضه ، كان قراره نافذاً وملزماً . ويصدر القرار في هذه الحالة بالأغلبية^(٣)

٩١ — قرارات تستهدف إثبات وقائع معينة

(١) القرار المتعلق بانضمام دولة إلى الجامعة : لكل دولة عربية مستقلة الحق في

أن تنضم إلى الجامعة . فإذا رغبت في الانضمام قدمت طلباً بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة ، ويعرض على المجلس في أول إجتماع يعقد بعد تقديم الطلب^(٤) . وقرار المجلس الصادر بقبول دولة ما عضواً في الجامعة يستلزم توافر شرطين في الدولة الطالبة : العروبة والإستقلال . ويتمتع المجلس بسلطة تقديرية تامة في شأن الضوابط التي يراها مناسبة للتحقق من عروبة الدولة واستقلالها . ولكن ثبوت هاتين الصفتين يرتب عليه الإلتزام بقبول طلبها ، لأن لها الحق في الانضمام

(١) م ١٦ ميثاق

(٢) م ١٦ ميثاق

(٣) م ٥ ميثاق

(٤) م ١ ف ٢ ميثاق

بحكم الميثاق . والقرار الصادر في هذا الصدد يترتب عليه أثران : أولها ، إعتبار الدولة الطالبة عضوا في الجامعة بما يحملها هذا الوصف من إلتزامات وما يكسبها من حقوق ، وثانيهما الإعتراف بها دولة مستقلة ذات سيادة إعترافا جماعيا . ويجب أن يصدر القرار بالإجماع لأنه يترتب على جميع الدول الأعضاء تحمل الإلتزامات التي ينص عليها الميثاق لمصلحة الدولة المُنظمة .

(ب) القرار المتعلق بطرد دولة من الجامعة : لمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجباتها كعضو في الجامعة منفصلة عنها ^(١) . وإمكان إصدار هذا القرار يجب أن يثبت أولا أن هذه الدولة لا تقوم بواجباتها المفروضة عليها في الميثاق . ولكن مجرد ثبوت ذلك لا يؤدي إلى إعتبارها منفصلة ، بل للمجلس الساطة التقديرية في تقرير ذلك من عدمه (وهذا واضح في أن النص يستعمل كلمة «مجلس» ، واللام تفيد الجواز لا الإلزام) . ويصدر قرار الطرد بإجماع الدول الأعضاء عدا الدولة المطرودة ^(٢) . وقرار الطرد ينتج أثرا مباشرا هو سقوط كافة إلتزامات الدولة المطرودة وحقوقها التي تحملها أو تتمتع بها بوصفها عضوا في الجامعة ، وهو يعفى في نفس الوقت الدول الأخرى من إلتزاماتها كما ينهى حقوقها إزاء الدولة المطرودة .

(ج) القرار المتعلق بدفع الاعتداء - إذا وقع إعتداء ^(٣) من دولة على أخرى من أعضاء الجامعة أو خشي وقوعه ، فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة المجلس إلى الإنعقاد فورا . ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الإعتداء بقرار يصدر بالإجماع . وإذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة لا يدخل

(١) و (٢) م ١٨ ب ميثاق

(٣) أنظر في حق المجلس في إثبات وقوع الاعتداء بند ٣١٩ وما بعده .

في حساب الإجماع رأى الدولة المعتدية^(١). ويلاحظ أن النص لم يذكر أن المجلس (يشير) — *avise* — أو (يوصى) — *recommande* — بالتدابير اللازمة بل حدد بأنه « يقررهما » ، ومعنى ذلك أن المجلس عندما يجتمع لا (يقترح) التدابير المشار إليها ، بل يفرضها — *impose* — . ولولا ذلك لما أمكنه أن ينهض بالعبء الملقى على عاتقه ، فقرار المجلس في هذا الشأن إذن له أثر قانوني ملزم لا شك فيه .

٩٢ — إختصاصات دستورية — يجوز بموافقة ثلثي دول الجامعة تعديل الميثاق^(٢) ويلاحظ على هذا النص أنه لم ينص صراحة على أن التعديل من إختصاص المجلس ووجود عبارة « موافقة ثلثي دول الجامعة » ، قد توحي بأن المقصود هو تقرير الدول التعديل خارج الجامعة في مؤتمر دولي يعقد خصيصاً لهذا الغرض ، على مثال الإجراءات المنصوص عليها لإعادة النظر في ميثاق الأمم المتحدة^(٣) . ولكن يلاحظ أن الميثاق كثيراً ما يستعمل هذا التعبير ويقصد به تمثلي الدول في المجلس^(٤) . كما أن ذكر تنظيم علاقات الجامعة بالهيئات الدولية بين أغراض التعديل قريبة على أن المجلس هو الذي يتولى التعديل ، لأن المادة الثالثة من الميثاق تجعل هذا التنظيم من مهمة المجلس نفسه ، والفقرة الثانية من م (١٩) تدل دلالة قاطعة على صحة هذا الاستدلال إذ تقضى بأنه لا يبت في التعديل إلا في دور الإنعقاد التالي للدور الذي يقدم فيه الطلب . والمفهوم قطعاً من ذلك أن الأمر يعود للمجلس .

٩٣ — وقرار التعديل لا يحتاج لنفاذه إلى إجراءات التصديق ، كما كان الحال في عصبة الأمم ، وكما هو الحال في هيئة الأمم المتحدة^(٥) ، بل يعتبر ملزماً بمجرد صدوره .

(١) م ٦ ميثاق

(٢) م ١٩ ميثاق

(٣) م ١٠٩ ميثاق هيئة الأمم المتحدة

(٤) أنظر مثلاً م ١٢ و ١٨

(٥) م ١٠٨ ميثاق الأمم المتحدة

فقرار المجلس في هذا الشأن قرار ينتج كل آثاره القانونية ، بينما لا يعدو قرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة أن يكون توصية ، للدول الأعضاء أن تأخذ بها أو ترفضها ، صحيح أن للدولة التي لا تريد أن تتحمل زيادة التزاماتها كعضو في الجامعة أن تنسحب منها عند تنفيذ التعديل ^(١) . ولكن هذا لا ينفي أن قرار التعديل يباشر ضغطاً في الواقع شديد الخطورة على الدولة الراغبة عنه . فإن قوة الرأي العام العربي تضطرها إلى عدم اتخاذ قرار بالإنسحاب إلا بعد التروى الشديد ^(٢) . كما أن عليها أن توازن بين ما تفقده من مزايا من جراء إنسحابها وعبء الإلتزامات الجديدة . ويرجح — إلا في الحالات القصوى حين ترى أنه يتعذر عليها القبول — أن تضطر إلى التسليم بالأمر الواقع . ومن الوجهة السياسية فإنها تصبح بمجرد صدور القرار بين أمرين لاثالث لهما : القبول أو الإنسحاب . والخلاصة أن القرار الصادر بأغلبية الثلثين يلزم جميع الدول إذا شاءت الإستمرار في عضوية الجامعة .

٩٤ — الإختصاص التشريعي — رأينا أن اللجان الدائمة تقوم بوضع قواعد التعاون ومداه ، وتصوغها في شكل مشروعات اتفاقات . وقد يتبادر إلى الذهن أن موافقة المجلس عليها بالإجماع تجعل الدول الأعضاء ملزمة بتنفيذها ، كل في بلدها وفقاً للمادة السابعة من الميثاق . ومقتضى ذلك الإعتراف للمجلس بسلطة تشريعية عامة (Active) ، إذ ليس ما يمنع من تحويل السلطة المركزية هذا الإختصاص ، لأنه لا يتجافى مع طبيعة الإتحادات الدولية . وحسبنا أن نشير هنا إلى ميثاق الإتحاد الألماني لسنة ١٨١٥ الذي كثيراً ما يتحدث عن القوانين الأساسية والقوانين العادية الإتحادية ^(٣) ،

(١) م ١٩ ميثاق

(٢) «Au delà de la légalité formelle, il ya les impondérables. Personne ne peut

les négliger » Bourquin, op. cité, p.45

Manuel, op. cité, p. 140 (٣)

ولكن المادة الرابعة من الميثاق قاطعة في عدم إمكان ذلك . فهي تقضى بعرض مشروعات الاتفاقات على المجلس ، للنظر فيها تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة ، والنظر فيها لا يفهم منه إصدار قرار ذي قوة ملزمة فيها . وهذا واضح في أن المجلس ينظرها تمهيداً ، لعرضها على الدول الأعضاء . فلا يمكن أن يرتدى عمله أكثر من طابع التحضير والإعداد . واختصاص المجلس فيها يقتصر على إصدار توصيات لا تلحق بالالتزامات القانونية ، بل قواعد لها قوة أدبية وسياسية فقط . وهذا اختصاص يتفق والدور الذى كانت تقوم به عصبة الأمم قبلاً : وتقوم به هيئة الأمم المتحدة ، إذ يقتصر اختصاصها على إقرار مشروعات إتفاقات ، مع توصية الدول الأعضاء بأن تأخذ بها. (١) وهذه مطلق الحرية في فعل ذلك أو الإمتناع عنه .

٩٥ — والإجراءات المتبعة في هذا الشأن تقضى بأن يمر المشروع في مراحل ثلاث : فيتناقش المجلس في المشروع المقدم اليه من اللجنة ، ويقر نصه النهائى بالإجماع ، ثم يوقع المشروع مندوبون يعينون لهذا الغرض ، ويزودون بوثائق التفويض اللازمة . ويرسل بعد ذلك الى الدول للتصديق عليه . وإننا نعتز بعجزنا عن فهم الحكمة في هذا التعقيد الذى لا مسوغ له من القانون الدولى ، ولا مبرر من الوجهة العملية . لا مسوغ له من القانون الدولى . لأن أعضاء مجلس الجامعة يمثلون حكوماتهم ، ويزودون بوثائق تفويض تمكنهم من القيام بكل الاختصاصات التى تخولهم إياها هذه الصفة في حدود الميثاق . والميثاق قد نص على التعاون في هذه الشؤون وعقد إتفاقات فيها . وإقرار المجلس المشروع فيه كل الغناء عن توقيع مندوبين يعينون لهذا الغرض ، لا سيما وأن ممثلى الحكومات في المجلس يتلقون تعليمات من حكوماتهم ، وفي وسعهم الإسترشاد بتوجيهاتها خلال مناقشة المشروع . وليس في ذلك أى تعريض لسيادة الدول الأعضاء الى الخطر بإلزامها بتنفيذ مشروعات لا توافق عليها ولا ترضى بها ، لأن هذه الدول لن تلزم بالمعاهدة الا بعد التصديق عليها ، وهى غير ملزمة بالقيام

(١) أنظر م ٦٢ ف ٣ وم ١٣ ف ١ من ميثاق الأمم المتحدة

بإجراءاته ^(١) . وقرار المجلس في هذا الشأن لا يعدو كما رأينا أن يكون توصية لاقامة قانونية لها . ولا مبرر من الوجهة العملية ، لأنه يؤخر نفاذ المعاهدة مدة كبيرة من الزمن . وحسبنا أن نذكر أن المجلس أقر مشروع المعاهدة الثقافية في ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٤٥ ، فلم يتم توقيعه حتى الآن (١ نوفمبر سنة ١٩٤٦) إلا من أربع من الدول الأعضاء السبع ^(٢) .

٩٦ — والإعتبارات التي أبديناها تدعونا الى القول بضرورة الإقلاع في المستقبل عن العمل بهذه الإجراءات الطويلة ، قبل أن يستقر العرف عليها وتعتبر واجبة الاتباع . وإن نظرة إلى الإجراءات المتبعة في مؤتمرات الجامعة الأمريكية تسكني لإقناعنا بتقديمها على تلك المأخوذة بها في الجامعة العربية . فتمثلو الدول الأمريكية في المؤتمر يوقعون المشروع بعد إقراره . ثم يعرض مباشرة على الدول لاستيفاء إجراءات التصديق ، ^(٣) من غير تدخل مندوبين معينين لغرض التوقيع . والحقيقة أن هذه الإجراءات هي الإجراءات التقليدية التي أخذت بها عصبة الأمم في بداية عهدها ^(٤) . وهي لا تجاري التطور الأخير في العرف الدولي بشأن عقد المعاهدات . فشروعات المعاهدات التي تحضرها هيئات دولية وتقرها يمكن أن تعرض مباشرة على الدول للإضمام (adhésion)

G. Bastdevant, Conclusion et rédaction des traités, Recueil des Cours (١) 1926, t. 15, p. 587. et Fauchille, Traité de Droit Int., t. 1, 3ème Partie, Paris, 1926, p. 317-319

(٢) وقعه سوريا (٢٢ أكتوبر سنة ١٩٤٦) ولبنان (٣٠ أكتوبر ١٩٤٦) والعراق (٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦) ومصر (٢٠ مايو سنة ١٩٤٧) . وقد أصبحت المعاهدة نافذة بين هذه الدول . وفقاً للمادة الثامنة عشر منها

Ch. Fenwick, The Inter-American Regional system, (٣) American Political Science Review, June 1945, p. 496.

G. Bastdevant, op. cit. p. 98 et G. Scelle, op. cit. p. 498. (٤)

وإنضمام الدولة ينطوى فى ذاته على معنى التصديق^(١)

٩٧ — لم ينظم الميثاق إجراءات التصويت على مشروعات المعاهدات التى يقرها المجلس . وقد يبدو أن المبدأ الذى تفرضه المادة السابعة من الميثاق عام واجب التطبيق ، بصرف النظر عن طبيعة القرارات التى يصدرها المجلس . فالنص لا يشير إلا إلى (القرارات) . مما يدعو إلى الظن أن واضعى الميثاق أرادوا أن يتوافق الإجماع فى كل ما يصدر عن المجلس ، بصرف النظر عن أثره الإلزامى ، وهذا ما جرى عليه العمل فعلا . ولسكن القرارات فى لغة القانون تنطوى على معنى خاص^(٢) ، فهى تلك التصرفات التى تنتج أثرا قانونيا مستقلا عن إرادة الآخرين . ولا يمكن الإحتجاج هنا بأن إصدار التوصية أو الرغبة يقتضى أن يقرر المجلس ذلك^(٣) . إذ أن الاعتراض شكلى وينطوى على مصادرة على المطلوب ؛ لأنه يفترض مقدما أن أى تصرف ، ولو لم ينتج أثرا قانونيا (كالرغبة) ، هو قرار ؛ مع أن هذا هو موضوع البحث .

(١) أنظر مثلا إتفاقية إمتيازات وحصانات هيئة الأمم المتحدة . ويلاحظ وجود إتجاه إلى الأخذ بالإجراء الأخير فى عقد المعاهدات فى الجامعة العربية . فقد جاء فى المادة (٣١) من مشروع إتفاقية إمتيازات وحصانات الجامعة العربية بأن المجلس يعرض الإتفاقية (بعد إقرارها) على الدول الأعضاء للإنضمام إليها . ونصت المادة (٣٢) بأن الإنضمام يتم بإيداع وثيقة لدى الأمانة العامة وتصبح الإتفاقية نافذة بالنسبة لكل دولة إعتبارا من تاريخ إيداع تلك الدولة وثيقة إنضمامها .

(٢) يلاحظ أن فى اللغة الفرنسية تعبيرين مختلفين ، فهناك (resolution) وتقابل كلمة قرار بمعناه الواسع بصرف النظر عن أثره الإلزامى ، وهناك (Decision) وتقابل القرار بمعناه الضيق كما حددناه . ولا نجد مثل هذه التفرقة فى اللغة العربية . وقد استعملنا هذا كلمة (تصرفات) ترجمة للتعبيرين الفرنسيين (manifestation de volonté) و (résolution) وكلمة (قرار) مقابل (Decision) .

Sir Fisher Williams : « The utterance of a voeu is the result of a (٣) decision to make the utterance » cité par G.Eles, op.cite, p 85.

٩٨ - ويدو لنا أن الميثاق نفسه يسلم ضمناً بهذه التفرقة بين القرارات وغيرها من التصرفات التي لا تنتج أثراً قانونياً مباشراً ، لأنه يربط بين القرارات التي تصدر من المجلس وأثرها الإلزامي ^(١) ؛ بحيث يمكن القول ، عن طريق مفهوم المخالفة ، بأن التصرفات التي لا تنتج أثراً قانونياً ملزماً لا يمكن اعتبارها قرارات في حدود المادة السابعة . وعلى أساس هذه التفرقة يستقر العرف في عصبة الأمم على الإكتفاء بالأغلبية عند إصدار توصيات أو رغبات لا أثر إلزامي لها ، رغم سكوت الميثاق عن ذلك ، ورغم المبدأ العام الذي تفرضه المادة الخامسة من ميثاق العصبة وتتطلب الإجماع في قرارات الجمعية العمومية .

٩٩ - وعلى هذا فإن القرار ، في حدود المادة السابعة ، هو قرار يصدره المجلس وترتب عليه نتائج قانونية مباشرة . ومقتضى ذلك أن اتباع مبدأ الإجماع لا يتعلق بالوصف الذي يطلق على تصرفات المجلس سواء سميت قرارات أو توصيات أو غير ذلك ، بل يرتبط بوجود آثار قانونية ملزمة . وفيصل التفرقة بين القرارات التي يجب أن تصدر بالإجماع ، والتوصيات التي يكتفى فيها بالأغلبية هو الأثر الملزم المترتب عليها . وتصرفات المجلس ، وإن تضمنت التزامات جديدة تتحملها الدول الأعضاء ، لا ينقلب وصفها إلى قرارات طالما أن ليس لها نتائج قانونية مباشرة ، وأنها لا تلزم الدول الأعضاء إلا بعد موافقتها اللاحقة . وهذا ينطبق بصورة خاصة على مشروعات المعاهدات التي يقرها مجلس الجامعة ، ويعرضها على الدول للتصديق . ويخيل إلينا أنه يمكن إقرار هذه المشروعات بالأغلبية ، لأن الأساس النظري الذي تقوم عليه التفرقة بين القرارات وغيرها من التوصيات أو الرغبات سليم ومتين ،

(١) المادة السابعة . ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة ، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزماً لمن يقبله . وفي الحالتين تنفذ قرارات المجلس في كل دولة وفقاً لنظمها الأساسية .

كما أنها تضيق من نطاق مبدأ الإجماع ، من غير أن تمس سيادة الدول الأعضاء بحال من الأحوال ، أو تقيد من حرية عملها في شيء . إذ أن لها مطلق الحرية في تصديق المشروع الذي أقره المجلس من عدمه ، وعلى رغبتها وحدها يتوقف إلزامها بتنفيذه .

١٠٠ — تقضى المادة السابعة من الميثاق بأن قرارات المجلس تنفذ في كل دولة وفقا لنظمها الأساسية . وهذا المبدأ يتفق مع إنجاء كل الاتحادات الدولية ، التي تضع على عاتق الدول الأعضاء تنفيذ قرارات السلطة المركزية ^(١) . والقرارات المقصودة هنا هي تلك التي تحتاج الى توسط الدول الأعضاء في تنفيذها ، ولهذا فقد جرى المجلس فعلا على إحالة بعض قراراته الى الأمانة العامة لاتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذها . والقرارات التي تحتاج الى توسط الدول تنفذ فيها ، وفق نظمها الأساسية . ومعنى ذلك أن تقوم الحكومة في الداخل بالاجراءات اللازمة التي تمكنها من تنفيذ قرار المجلس ، كأن تسن تشريعا خاصا لهذا الغرض ، أو تلغى تشريعا قائما . ولا يمكن أن يسمع من الدولة إعتذار عن عدم القيام بتنفيذ قرارات المجلس ، بحجة أن قوانينها الداخلية لا تجيزه . فالقرارات ملزمة بحكم الميثاق ، وفي استطاعة الدولة أن تحتفظ عند التصويت ، وتعلق قبولها على الحصول على موافقة سلطاتها الدستورية . كما أنها تستطيع أن تمتنع عن التصويت أو تعارض في صدور القرار في الحدود المرسومة في الميثاق . ولكن ما أن يصدر القرار ، وفق الاجراءات المطلوبة ، حتى يترتب عليها واجب تنفيذه ، وليس لها أن تهرب منه . وإذا شاءت أن تتمسك بنظامها القانوني الداخلي ، فليس عليها إلا أن تمتنع عن الدخول في نظام دولي إتفاقي لا ينسجم مع نظامها . ولكنها لا تستطيع بعد نفاذ النظام الإتفاقي أن تتملص من التزاماتها محتمية وراء نظامها الدستوري .

١٠١ — والمجلس بحكم الميثاق نوع من الرقابة على تنفيذ الدول الأعضاء للمعاهدات التي تبرمها فيما بينها . إذ نص على أن : من مهمة المجلس مراعاة ما تبرمه الدول من إتفاقات فيما بينها في الشؤون المشار إليها في م ٢ وفي غيرها . وعبارة « مراعاة » تفيد (الملاحظة) ، وهي دون (الإشراف) . وعبارة « في غيرها » ينبغي أن تنصرف في رأينا إلى كل الإتفاقات التي تعقد بين الدول الأعضاء ، سواء توسط المجلس في عقدها أم لم يتوسط ؛ لأن النص مطلق ، والمطلق يؤخذ على إطلاقه . كما أن في ذلك فائدة عملية محققة إذ أن ملاحظة المجلس لكل الإتفاقات المبرمة بين الدول الأعضاء تؤدي إلى نوع من الرقابة الأدبية هدفها تحقيق الإنسجام فيما بينها وعدم مخالفتها لنصوص الميثاق أو روحه ^(١)

١٠٢ — نص الميثاق على الجزاء في حالتين مختلفتين . ففي حالة مخالفة المادة الخامسة ، التي تحرم على الدول الإلحاح إلى القوة لفض المنازعات التي تنشأ فيما بينها ، يقرر المجلس التدابير التي تتخذ لرد الإعتداء . وعموم النص يفيد إمكان القيام بالتنفيذ العسكري ضد الدولة المعتدية ^(٢) . وقد نص ميثاق هيئة الأمم المتحدة أيضاً على إمكان توجيه الجزاء العسكري ضد إحدى الدول الأعضاء ، ولكنه ، على خلاف ميثاق الجامعة ، نص على أن تدابير مجلس الأمن تمر في مرحلتين ، فيقرر مجلس الأمن بآدى الأمر قطع العلاقات الاقتصادية ووقف المواصلات وقطع العلاقات الدبلوماسية مع الدولة المعتدية ^(٣) . ولا تستعمل القوات المسلحة إلا إذا رأى المجلس أن هذه الإجراءات لا تفي بالغرض أو ثبت بعد تطبيقها أنها لم تف به ^(٤) . وتقرير الجزاء أمر درجت عليه أغلب الاتحادات الاستقلالية ^(٥) . ويلاحظ أن الجزاء المسلح يقتصر على حالة

(١) أنظر بند ١٣ وما بعده

(٢) أنظر بند ٢١٥

(٣) م ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة

(٤) م ٤٢ من ميثاق الأمم المتحدة

(٥) Le Fur. ov. cité, p. 502

الإعتداء ، وهي المخالفة الصارخة لأهم مبدأ في الميثاق . وفي غير هذه الحالة ليس للمجلس إلا أن يقرر طرد الدولة التي لا تقوم بواجباتها المفروضة عليها ، وتنتهك مبادئ الميثاق . ولم يساير الميثاق ميثاق هيئة الأمم المتحدة في توقيع عقوبة الطرد على مراحل ، ففي المرحلة الأولى تسكتفي الجمعية العمومية للأمم المتحدة بتقرير حرمان الدولة العضو من مباشرة حقوق العضوية ومزاياها . ولا تقرر الطرد إلا إذا أُمعنت في انتهاك مبادئ الميثاق ، ويصدر قرارها في الحالتين بناء على توصية من مجلس الأمن ^(١)

١٠٣ — ومبدأ الطرد في ذاته — وإن نص عليه في موائيق بعض الاتحادات الاستقلالية ^(٢) لا يتفق كثيراً وطبيعة الجامعة العربية ، التي يفترض فيها أن تضم جميع الدول العربية المستقلة . وقد أغفلت أغلب الاتحادات الإستقلالية النص عليه ، لأنه سلاح ذو حدين ، ينال بالضرر الدولة المطرودة كما ينال الإتحاد نفسه . وإذا كان نص ميثاق الجامعة قد اقتبس عن ميثاق عصبة الأمم فإن واضعي الميثاق لم يحسنوا الاقتباس للفارق العظيم بين العلاقات الوثيقة التي تربط الشعوب العربية كلها ، والروابط الضعيفة وروح التضامن الناشئة التي تربط بين مجموعة أعضاء الهيئات العالمية . وعهما يكن من أمر فإن تاريخ عصبة الأمم أثبت أن الجزاءات من هذا القبيل غير فعالة بالمرّة . والجزاء الحقيقي يكمن في قوة الرأي العام العربي ، ودرجة وعيه ، ومدى الإمكانيات التي تفسح أمامه للتعبير عن اتجاهاته في الصحافة والإذاعة . كما يمكن في مصلحة حكومات الدول الأعضاء التي تجعلها تخشى رد الفعل الذي يتركه تصرفها في موقف بقية الدول الأعضاء .

١٠٤ — ليس الميثاق معاهدة ذات طبيعة إتفاقية Conventionnel ينق الدول تحت

(١) مواد ٦ و ٦٥ ميثاق الأمم المتحدة

(٢) Le Fur. op. cité. p. 502

نظام تماقدى يتجدد بالفسبة لكل قرار يصدره المجلس ، بحيث يمكن أن يقال أن كل قرار هو إتفاق جديد يبرم فيما بين الدول الأعضاء . فالميثاق ، وإن اتخذ شكل المعاهدة ، إلا أنه يخلق قبل كل شىء تنظيمًا دوليا جديداً *Ordre institutionnel* فهو إذن دستور الجامعة ، لأنه ينظم تكوين الهيئات التى تسعى لتحقيق أغراض الجامعة ويحدد اختصاصاتها . وهى تستمد هذه الاختصاصات مباشرة من الميثاق ، وبصورة غير مباشرة من الدول الأعضاء ، عن طريق استمرارها أعضاء فى الجامعة . وهذه الحقيقة — كون هيئات الجامعة تستمد اختصاصاتها من الميثاق — هى وحدها التى تفسر لنا إمكان ترتيب آثار قانونية على قراراتها ، من غير موافقة لاحقة من الدول الأعضاء^(١) .

(١) راجع بند ٨٣ وانظر بند ١٠٥

المبحث الثاني

مساهمة الدول الاعضاء في تكوين إرادة الجامعة

١٠٥ - إن مساهمة الدول الأعضاء في تكوين إرادة السلطة المركزية هي الشرط الأساسي في قيام الإتحاد . والمهم في كل نظام إتحادي أن تساهم جميع الدول الأعضاء في هذا الشأن . وتتجلى هذه المساهمة أولاً في تكوين السلطة المركزية . فمجلس الجامعة يتألف من مندوبين يعينون مباشرة من قبل الدول الأعضاء ، ويتلقون تعليماتهم منها . وجدير بنا أن ننظر ملياً في أمر هذه التعليمات وقيمتها القانونية ، لما لاحظناه عند بعض الباحثين من إعطائها دوراً لا يتفق والحقيقة . فقد ذهب الأستاذ Mouskhely إلى أن هذه التعليمات تقيد المندوبين وفقاً لنظام التعليمات الملزمة^(١) (Mandat Impératif) ولكن هذا لا يتفق في شيء مع ذات مقتضيات الإتحاد ، ومن شأنه أن يغير وصف المجلس من مجلس إتحادي إلى مؤتمر دبلوماسي . والحقيقة أن ممثلي الحكومات في المجلس ، وإن كانوا يعينون من حكوماتهم ، إلا أنهم يستمدون إختصاصاتهم من الميثاق مباشرة وليس من الدول الأعضاء . فالحكومات لها التعيين ، وليس لها قانوناً أن تحدد كيفية قيامهم بعملهم . وتعيينهم ليس إلا عمل شرطى (acie- condition) ليمكنوا من مباشرة إختصاصاتهم الدولية . ونحن في الحقيقة إزاء إزدواج وظيفي (dédoublment fonctionnel)^(٢) . فمثلاً الحكومات كثيراً ما يجمعون بين صفتين ، صفتهم في حكومتهم وصفتهم كأعضاء في المجلس . وبوصفهم يمثلون حكوماتهم - الصفة الأولى -

Mouskhely, p. 55.

Gr. Scelle, *op. cit.*, P. 43.

(١)

(٢)

فإن لهم أن يتلقوا تعليمات منها . ولكن هذه التعليمات لا تقيدهم قانوناً^(١) من الوجهة الدولية بوصفهم أعضاء في المجلس ، وتصرفات الممثل صحيحة طالما أنه يعمل في حدود الميثاق . وإذا كان لهذه التعليمات من أثر فهي تحريك مسئولية الممثل إزاء حكومته فقط . ولا أدل على صحة ما نذهب إليه من أن وثائق التفويض التي تصدر إلى المندوبين تخولهم دائماً القيام باختصاصاتهم في حدود الميثاق . ويلوح لنا أن الأستاذ تأثر في رأيه بما كان عليه الحال في الاتحاد الألماني لسنة ١٨١٥ والاتحاد السويسري لسنة ١٨٤٨ والولايات المتحدة لسنة ١٧٧٨ حيث كان الممثلون يتلقون تعليمات مباشرة من حكوماتهم^(٢) .

١٠٦ — ولكل دولة من الدول صوت واحد . وفي هذا يتحقق مبدأ المساواة بشكل مطلق ، إذ تساهم جميع الدول الأعضاء بنفس القيمة في قرارات الجامعة . ويتجلى مبدأ المساواة في اشتراط توافر الإجماع في القرارات الملزمة ، إذ لا شك في أن الأكتفاء بالأغلبية لصدور قرار ما يلزم الجميع ينطوي على تغليب إرادة الأقلية على الأقلية^(٣) . وأساس هذا المبدأ أن الدول الأعضاء ذوات سيادة ، والسيادة في الشؤون الخارجية تعني عدم الخضوع لإرادة دولة أخرى^(٤) . ومعنى ذلك أن الدول الأعضاء تلعب كلها دوراً متساوياً في مباشرة سلطات الاتحاد فهي مساواة تامة مطلقة .

١٠٧ — ولكن نظرة نلقها على الدول الأعضاء كافية لتظهر لنا التفاوت الكبير بينها من حيث عدد السكان والأهمية الاقتصادية والثقافية والقوة العسكرية . وحسبنا أن نشير هنا إلى مصر وشرق الأردن مثلاً^(٥) . هذه الفروق الطبيعية لا يمكن ، بالرغم

J. Basdevant ov. cité p. 638, O. Scelle, ov. cité, p. 258 et Le Fur, ov. cité, p. 519. (١)

Le Fur, ov. cité; p. 553. (٢)

M. Bourquin, ov. cité, p. 31. (٣)

Le Fur, ov. cité p. 449. (٤)

(٥) يبلغ عدد سكان مصر / ١٩ / مليوناً ، بينما لا يتجاوز عدد سكان المملكة الأردنية نصف مليون ، وتقدر ميزانية المملكة المصرية لسنة ١٩٤٨ / ١٩٤٩ ب (١٣٣) مليون جنيه تقريباً ، بينما لا تتعدى ميزانية المملكة الأردنية (٣) مليون جنيه ، يصرف النظر عن الإعانة التي تتلقاها من بريطانيا العظمى لتغطية نفقات الجيش الأردني .

من مبدأ المساواة ، إلا أن ترك أثرها في شئون الجامعة . فهي تتجلى مثلا في مساهمة الدول الأعضاء في مصروفات الجامعة . فبينما تساهم مصر بـ ٤٢٪ منها نجد أن حصة شرق الأردن لا تتجاوز ٣٪ من مجموع المصروفات . وتتجلى هذه الفروق من ناحية أخرى . فإنه في حالة وقوع إعتداء على إحدى الدول الأعضاء ، فلن تكون مساهمتها في دفع الإعتداء متساوية . ولهذا فإن الدول التي يقع على عاتقها القيام بالقسم الأكبر من هذا العبء ، نظرا لإمكاناتها الطبيعية ، تخشى دائما أن تكون أقلية ضد أكتريية من الدول القليلة الشأن ، وتورط رغم إرادتها في مشاكل قد تكون في غنى عنها

١٠٨ — وهذا التناقض بين الحقائق الواقعة والإعتبارات القانونية هو الذي يفسر لنا الى حد كبير إشتراط الإجماع في قرارات المجلس لتكون نافذة إزاء جميع الدول ، إذ بذلك وحده تطمئن الدول الكبرى الى أنها لن تتقدم بتضحيات لا تستطيع تقديرها مقدما ، وتتوقف على قرار الأغلبية . وضرورة التوفيق بين الإعتبارات القانونية والإعتبارات العملية أدت الى الأخذ في رابطة الشعوب البريطانية بالترفة بين المساواة القانونية - المساواة من حيث المركز القانوني بمعنى إنعدام رابطة التبعية وقيام رابطة أساسها الاشتراك الحر - والتفاوت الوظيفي ، بمعنى الدور الذي تقوم به كل دولة في شئون الإتحاد . فالمساواة القانونية - كما يؤكد تقرير بلفور - لا تقتضى المساواة الوظيفية ، فباشرة الإختصاصات يجب أن توزع بين الدول الأعضاء حسب أهميتها الإجتماعية . ويجب أن يكون ثمة تقابل وتوازن بين إلتزاماتها من جهة وإمكاناتها من جهة أخرى . وعلى أساس هذه التفرقة تستمر بريطانيا العظمى في القيام بدور متميز في الأمبراطورية . ويحذ Scelle هذه التفرقة ، ويدعو إلى إستبعاد ما يسميه بالمساواة ، الآلية الزائفة القائمة على الإعتبارات العاطفية ، ^(١)

وقد أخذ بها الى حد ما في هيئة الأمم المتحدة حيث تحتل الدول العظمى مركزاً ممتازاً في الشئون المتعلقة بصيانة السلم وحفظ الأمن الدولي . ونجد في السوابق التاريخية أمثلة على ذلك . ففي الإتحاد السويسرى لسنة ١٨٠٣ كان لكل مقاطعة صوت واحد لا يبينها أعطيت كل من المقاطعات الست الكبرى صوتان ^(١)

١٠٩ — ولا شك في أن الأخذ بمبدأ المساواة على صورته المطلقة — كما فعل الميثاق — من شأنه أن يعرقل نشاط الجامعة ، كما حصل لعصبة الأمم وأتحاد جمهوريات الأراضى المنخفضة وغيرهما من الإتحادات التى أخذت بنفس المبدأ . ولا ريب في أنه من المصلحة تحديد سلطات كل دولة بقدر إلتزاماتها ، ولكن هذا الحل أيضا يثير أمامنا مشاكل أخرى متعذرة الحل ، وينتهى الى تصنيف الدول تبعا لعدد سكانها وضوابط أخرى تحكمية تختلف باختلاف الشراح . كما أن من شأن هذا الحل أن يثير عند الدول الأعضاء ، لا سيما إذا كانت حديثة العهد بالاستقلال وارتبطت أوضاعها الداخلية بظروف معينة ، شعوراً بالسخط وعدم الرضا ، وتحول بينها وبين التعاون تعاوننا صادقا في العمل المشترك . وتطور العلاقات الدولية يسجل احتراماً أكيداً لمبدأ المساواة ، فجعله ميثاق الأمم المتحدة من جملة مبادئه .

١١٠ — وتساهم الدول الأعضاء — شأنها في ذلك شأن الدول الأعضاء في كل الإتحادات الدولية — في تنفيذ قرارات السلطة المركزية . وإذا كنا قد رأينا أن الأمانة العامة تولى تنفيذ بعض القرارات ، فإن أغلب هذه القرارات يحتاج في تنفيذها إلى توسط الدول الأعضاء ، وهذه كلها جعل أمر تنفيذها من شأن الدول الأعضاء وحدها . وحتى في غير هذه الأحوال ، فإن عدم وجود هيئات متخصصة للجامعة يضطرها إلى إحالة تنفيذ كثير من القرارات الأخرى إلى الدول الأعضاء ،

حين قرر المجلس في بلودان وجوب وضع حد للحالة الراهنة في فلسطين ونقلها إلى وضع ينطبق على أحكام الميثاق ومبادئه ، كلف حكومات الدول الأعضاء بالدخول في مفاوضات مع إنجلترا ، بوصفها السلطة المتدبة ، للوصول إلى هذا الغرض . والدول الأعضاء تقوم بطبيعة الحال بتنفيذ هذه القرارات بوصفها فروعاً (organes) للجامعة .

ولكن لما كانت رقابة الجامعة على أعضائها ضئيلة جداً — من الوجهتين القانونية والواقعية كما هو الحال في معظم الاتحادات الدولية^(١) — فإن تنفيذ قرارات المجلس يتوقف إلى حد كبير على حسن نية السلطات المحلية المكلفة بالقيام به .

المبحث الثالث

الوضع القانوني للدول الأعضاء

١١١ — تحتفظ الدول الأعضاء بسيادتها واستقلالها . بل أن من أغراض الجامعة ومراميها دعم هذا الإستقلال وصيانة تلك السيادة . وهي لا تضم إلا الدول العربية المستقلة . وقبام الميثاق بين الدول الأعضاء لا يمس سيادتها في شيء لأنها عقدته بمحض حريتها واختيارها ، هذه القاعدة يؤكدتها حكم صادر من محكمة العدل الدولية ^(١) جاء فيه : « إن القدرة على عقد إلزامات دولية هي بذاتها من أوصاف السيادة » . فهي السيادة في العمل . ولكن الميثاق إذا كان لا يمس سيادة الدول الأعضاء فإنه — شأنه شأن كل معاهدة — يحدد من حرية عملها ، إذ يرسم لنشاطها طرقاً معينة لا تحيد عنها . لأن الميثاق ينص على قواعد معينة تحكم العلاقات بين الدول الأعضاء ، وهذه تحل في التطبيق بين الدول الأعضاء محل قواعد القانون الدولي العامة ؛ لأن بعض هذه القواعد لا يتفق والأغراض التي ترمى إليها الجامعة . ويحسن بنا قبل أن نتعرض للمدى الذي حلت به قواعد القانون العام الداخلي محل قواعد القانون الدولي أن نبين النتائج المترتبة على سيادة الدول الأعضاء .

١١٢ — تتجلى سيادة الدول الأعضاء بأجلى مظاهرها في حقها في الانسحاب من الجامعة . وهذا الحق تتمتع به عادة كل الدول المتعاهدة . وتاجاً إليه إذا صدر من السلطة المركزية قرار يمس سيادتها أو الحقوق الأساسية المتفرعة عنها ^(٢) . وقد نص ميثاق الجامعة على هذا الحق صراحة ، وجعله حقاً مطلقاً لا قيد عليه ؛ وهو ينسج

Arrêt no 1,28 juin 1923, Affaire Wimbledon, cité par Redslob op. cité p. 17 (١)

Le Fur op. cité p. 536 (٢)

في هذا الشأن على غرار ميثاق عصبة الأمم^(١) . وفي رأينا أنه لم يكن ثمة محل للنص في الميثاق على حق الانسحاب ، لا بتقريره ولا بمنحه : لأن الجامعة — كما هو مستفاد من إسمها — وجدت لتضم في عضويتها جميع الدول العربية . وبهذا وحده يمكن تحقيق الأغراض التي رسمها الميثاق . صحيح أنه ليس من الممكن إرغام دولة ، تحس أن ظروفها الخاصة تقتضي منها الانسحاب ، على الاستمرار في التعاون . ولكن عدم النص في ذاته لا يعنى منع هذا الحق عن الدول الأعضاء^(٢) ، وفي تقريره بصراحة في ميثاق الجامعة شيء من التجافي مع طبيعة الأغراض التي تسمى إلى تحقيقها . ونحن نجد أن ميثاق الأمم المتحدة — وقد اشتركت الدول العربية في وضعه — لم ينص فيه على حق الانسحاب بصراحة ، إنما اكتفى بالإشارة إليه في تقرير اللجنة التحضيرية على اعتبار أنه رخصة لا يجوز إستعمالها إلا عند قيام مايسوغها . والواقع من الأمر أن المقصود من إثبات حق الانسحاب في الميثاق بعث الطمأنينة في بعض الدول الأعضاء الحديثة العهد بالاستقلال وهي حرية على إظهار أن إشتراكها في الجامعة لا يمس في شيء سيادتها وإستقلالها . وإنه لأمر غريب أن تتمسك هذه الدول بمثل هذا النص في ميثاق الجامعة بينما هي تقبل إعقاله في ميثاق الأمم المتحدة .

١١٣ — وعلى الدولة الراغبة في الانسحاب أن تبلغ المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة^(٣) . وهذا النص مستمدفياً يبدو لنا من ميثاق عصبة الأمم ، إلا أن المدة جعلت سنة بدلا من سنتين . ويلوح لنا أن الدولة التي تبلغ المجلس عزمها على الانسحاب تستمر في تحمل إلتزاماتها والمتع بحقوقها كعضو في الجامعة إلى أن تنتضي السنة . والحكمة من وضع هذا القيد الزمى ألا تتسرع إحدى الدول لأسباب طارئة أو نزوات عارضة

(١) م ١ ف ٣

(٢) Le Far, 537

(٣) ١٨٢ من الميثاق

بالإنسحاب . فيمكن خلال هذه السنة أن تعدل عن قرارها لمؤثرات مختلفة . وللدولة العضو أن تنسحب في حالة أخرى من غير التقيد بالمدة المعينة ، وهي حالة تعديل الميثاق . فقد رأينا أن المجلس ، بقرار يصدر بأغلبية الثلثين وفق لإجراءات خاصة ، أن يعدل الميثاق . ومنحت الدول التي لم توافق على تحمل الإلتزامات الجديدة حق الانسحاب عند تنفيذ التعديل ^(١) . والغرض من هذا النص عدم تغليب إرادة الأكثرية على الأقلية بما يتنافى وسيادتها . ونجد سابقة مماثلة في إتحاد الدول الأمريكية الجنوبية لسنة ١٨٩١ حيث نص أيضا على إمكان تعديل الميثاق بقرار يصدر بالأغلبية ، وعلى حق الأقلية في الانسحاب إذا لم تشأ التقيد به ^(٢) .

١١٤ — ويرتب الأستاذ Mouskhéty نتيجة أخرى لمبدأ سيادة الدول الأعضاء . هو تمتعها بحق الالغاء (d. de nullification) وهو حق كل دولة متعاهدة في تحديد اختصاصها ، وأن تكون كلمتها الفاصلة في حالة وقوع تنازع اختصاص بينها وبين السلطة المركزية ، بحيث يمكنها أن تمتنع عن التقيد بالقرار الذي تعتبره مخالفا للميثاق وتعلن عدم إلزامه لها . ويدعم الأستاذ رأيه في القول بأن للدول حق الإنسحاب ، ومن يملك الأكثر يملك الأقل ^(٣) . ولكننا لانجاريه في مذهبه هذا . فهو إن صح في الإتحادات الإستقلالية بصفة عامة ، فلأن قراراتها تصدر عادة بالأغلبية . ولحماية سيادة الدول الأعضاء الأخرى تقرر لها حق الفصل فيما إذا كان القرار الصادر يدخل في اختصاص السلطة المركزية أم اختصاصها المحلي . أما في الجامعة العربية فالعكس هو الأصح . فالقرارات الملزمة يجب أن تصدر بالإجماع ، وليس أيسر على الدولة غير الراضية بقرار ما من الإمتناع عن الموافقة عليه في المجلس وبذلك يفتق كل أثر له إزاءها . أما الإحتجاج بحق الدول في الإنسحاب ، فحجة ليس من العسير الرد عليها . صحيح أن للدول

(١) انظر بند ٩٣

(٢) Le fur. ov. citè, p. 199

Mouskhéty, ov. citè p. 44 (٣)

أن تنضم إلى الاتحاد ، أو تبقى منعزلة ، أو تنسحب متى شامت . ولكن عليها ، طالما أنها تتمتع بوصف العضوية إحترام الإلتزامات التي أخذتها على عاتقها وتنفيذها بإخلاص وحسن نية . وليس لها الإستناد إلى حقها في الإنسحاب للتخلص من إلتزاماتها . والقول بإلغاء ذلك يخالف إطلاق المادة السابعة من الميثاق ولا يتفق وكيان الجامعة . أما الحاجة التي استمدتها من قياس حق الإلغاء على حق الإنسحاب فمسألة فيها نظر ، لأن القياس لا يكون إلا بين أمرين بينهما علاقة وارتباط . والحقيقة أن حق الإلغاء يرجع في النهاية إلى تحديد من له حق تفسير الميثاق . وحق التفسير إنما يقاس على حق التعديل ، لما بينهما من أوجه التشابه في نتائجهما ، حتى ليدق التمييز بينهما في كثير من الأحيان ^(١) . وإذا كان المجلس يملك التعديل فله ، من باب أولى ، حق تفسير الميثاق . وبالتالي فليس للدول الأعضاء حق الإلغاء . وفي حالة صدور قرار من المجلس بالإجماع ، فليس لإحدى الدول الأعضاء أن تعلن مخالفته لميثاق الجامعة وعدم إلتزامها به ، وليس أمامها إلا التنفيذ أو مباشرة حق الإنسحاب . ولا شك في أن الحاجة ماسة إلى إيجاد أداة مختصة تتولى تفسير الميثاق ، ورفع الحرج القائم ، لا سيما وأن الميثاق لم ينظم توزيع الاختصاص بين الجامعة والدول الأعضاء . وقد واجه الميثاق فعلا احتمال إنشاء محكمة عدل عربية في المادة (١٩) منه .

والآن ما هي القيود التي فرضها الميثاق على مباشرة الدول الأعضاء لاختصاصاتها الدولية ؟ إن هذه الاختصاصات يمكن إجمالها في حق الدولة في عقد المعاهدات ، وحقها في إرسال وقبول الممثلين الدبلوماسيين ، وحقها في إعلان الحرب .

١١٥ — حق الدول الأعضاء في عقد المعاهدات . تتفق المواثيق الإتحادية كلها في

تقييد حق الدول الأعضاء في عقد المعاهدات بدرجات متفاوتة قوة وضعفاً . ولكنها لا تذهب عادة إلى حد إلغائه تماماً . وفيها كلها تقريباً يحتفظ الأعضاء بحق عقد معاهدات فيما بينهم تنصب على الشؤون الإدارية والإقتصادية أو تتعلق بالعدالة والأعمال ذات المنفعة العامة . وهي تجمع كلها على تحريم عقد المعاهدات الموجهة ضد سلامة الاتحاد أو إحدى الدول الأعضاء . — ميثاق الاتحاد السويسرى مثلاً أو الاتحاد الألماني لسنة ١٨١٥ — وتولى السلطة المركزية سلطة عقد المعاهدات إما على سبيل الأفراد ، أو إلى جانب الدول الأعضاء تبعاً لمقتضى الحال ^(١) . وإذا رجعنا إلى ميثاق الجامعة العربية نجد أنه يؤكد حرية الدول الأعضاء في عقد المعاهدات فيما بينها أو بينها وبين غيرها . ولا نجد نصاً صريحاً يحرم عليها عقد معاهدة ضارة بدولة عضو أخرى أو بالجامعة نفسها . وقد وجد مثل هذا النص في بروتوكول الاسكندرية ، إلا أنه حذف عند وضع الميثاق . وقد رتب الأستاذ Mouskhély نتيجة خطيرة على هذا الحذف ، مؤداها أن الدول الأعضاء حرة في أن تعقد بينها ما تشاء من المعاهدات والمحالقات ، طالما أنها ترى ضرورتها وأن فيها مصلحة لها . كما أن لها أن تعقد مع الدول الأجنبية من المحالقات ما تشاء ، وأن تدخل في أية منظمة إقليمية تريدها . فطالما أن الميثاق لم يعهد إلى المجلس بحق الإشراف على علاقات الدول الأعضاء الخارجية ، فإن حريتها تامة مطلقة ^(٢) . هذه النتيجة الخطيرة لا يمكن المرور بها من غير الوقوف عندها وإعمال الفكر فيها ، لأنها لو صحت لترتب عليها هدم كيان الجامعة من أساسه . والحقيقة أن حذف النص من الميثاق لم يكن الغرض منه تأكيد حرية الدول في عقد معاهدات تضر بسلامة الجامعة أو بأحد أعضائها . فإن الأعمال التحضيرية صريحة في عدم إمكان عقد معاهدة تنافي أحكام الميثاق . وإذا لم يثبت ذلك في الميثاق فلأن واضعيه رأوا أن إثبات مثل هذا النص من قبيل تحصيل الحاصل . ويلوح لنا أن وجود النص أو عدمه سيان ، فالحكم

Le Fur ov, cité p. 528, et 557 (١)

Mouskhély ov, cité p. 47-48. (٢)

المترتب عليه قائم لا شك فيه ^(١) ، لأنه حقيقة أولية مستمدة من طبيعة الأشياء . فالغرض من الجامعة تليست العلاقات الوثيقة ، ودعم الروابط بين الدول الأعضاء ، وتوجيه جهودها الى ما فيه خير البلاد العربية . والإلتزامات الدولية يجب أن تنفذ بحسن نية ، ومن الواضح أنه لا يمكن تحقيق الأغراض التي يهدف إليها الميثاق إلا باحترام مصالح الدول الأعضاء الأخرى وعدم عقد أية معاهدة تضر بها .

١١٦ -- ولا أدل على صحة الرأي الذي نذهب اليه من أن الميثاق يفرض على جميع الدول الأعضاء واجب إيداع نسخ من جميع المعاهدات والإتفاقات التي عقدها أو تعقدها مع أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها ^(٢) . والغرض من ذلك بطبيعة الحال فرض رقابة غير مباشرة للجلس تحول دون عقد معاهدات تخالف نصوص الميثاق أو روحه . ولكنها رقابة ضعيفة لا تمنع من قيام الدول الأعضاء إذا شامت بعقد معاهدات تمس مصالح الجامعة ^(٣) . ولهذا فإننا نرى ضرورة إدخال تعديل على

(١) لم يكن ميثاق (إتحاد جمهوريات الاراضى المنخفضة) يتضمن نصا صريحا يحرم على الدول الأعضاء عقد معاهدة ضارة بالاتحاد أو باحدى الدول الأعضاء الأخرى . ومع ذلك فلم يتردد أحد من الشراح في القول بأن التحريم قائم ، Le Fur, op. cité, P. 758

(٢) م ١٧ . أنظر بند ١٢٣ وما بعده

(٣) عقد كل من العراق وشرق الأردن ، بعد إبرام الميثاق ، معاهدة مع تركيا . ويلوح لنا أن هاتين المعاهدتين تتالان بالتناوب بالضرر بمض الدول الأعضاء في الجامعة من جهة ، كما تتالان الجامعة نفسها ككل من الجهة الأخرى . فالمعاهدة العراقية - التركية تتضمن نصا خطيرا يلحق بسوريا وحقوقها المشروعة أبلغ الضرر وهو يتعلق بدراسة التسهيلات التي يمنحها أحد الطرفين للآخر في ميناء البصرة وفي الاسكندرونة ، وذكر الاسكندرونة مقابل البصرة قد ينطوى على معنى إعراف العراق بتركية اللواء ، الذي تعتبره سوريا جزءا من أراضيها سلبا منها بغير حق . كما أن في ارتباط العراق بتركيا (سنة ١٩٤٧) تنص على وثيق الإتصال العسكري ، ومعاهدة الصداقة وحسن الجوار بين العراق وتركيا التي تقيم نوعا من الاتصال الوثيق بين البلدين في النواحي الاقتصادية والسياسية والعسكرية ، نوعا من التطويق لسوريا من جوانب الشمال والشرق والجنوب . =

الميثاق يقيّد من حرية الدول في عقد المعاهدات ، سواء فيما بينها أو بينها وبين الدول الأجنبية ، بحيث لا تستطيع عقد أية معاهدة إلا بعد موافقة مجلس الجامعة على موضوع

== ويخشى أن يؤدي إلى تفاهم لتحقيق مشروع سوريا الكبرى على حساب سوريا ولبنان ، عن طريق سكوت تركيا عن تحقيق المشروع مقابل التنازل لها عن لواء الاسكندونية .

وقد تضمنت المعاهدة العراقية — التركية في بعض ملاحقها نصوصا تميل بالعراق نحو الثقافة التركية ، من تأسيس لجنة للتعاون الثقافي في البلدين ، وفتح معهد للغة والآداب التركية في بغداد ، وتعليم اللغة التركية في مدارس التجارة العراقية ، وتبادل عدد معين من الطلبة في مدارس الدولة الداخلية بحانا ، والتعاون في مراقبة الطلبة العراقيين والأتراك في البلاد الأجنبية . كما تضمن ملحق آخر دراسة تأليف لجان اقتصادية مشتركة تدرس أسس التعاون الإقتصادي بين البلدين ومدها ، وإقامة شبه اتحاد مالى اقتصادى . فالملحق الثقافي يعيد العراق عن الاتجاه العربى القومى ، ولا يتفق بذلك مع أغراض الجامعة ومراميها . كما أن الثانى يضر بالجامعة ، إذ يضم إلى دائرة الاتحاد الإقتصادي الذى تستهدف الجامعة إقامته دولة أجنبية . وخطر من هذا كله الآثار الدولية التى قد تترتب على هاتين المعاهدتين . فالإتصال العسكرى والسياسى الوثيق الذى يتم بين العراق وتركيا والمملكة الأردنية بنتيجة عقد هذه المعاهدات الثلاث ، إذا ما نظر إليه على ضوء الجهود التى تبذلها تركيا للتقرب من البلاد العربية ، وإرسال البعثة الملكية الأردنية إلى اليونان ، يبدو لنا وكأنه مرحلة من مراحل تكوين الكتلة الشرقية التى تسعى لتأليفها بعض الدول العظمى لمناهضة ما تسميه « التوسع السوفياتى » . ولعل مشروع سوريا الكبرى نفسه ليس إلا جزءا من هذه الحركة العامة ، ويقصد به سد الفراغ الذى يوجد لاستقلال سوريا ولبنان في منطقة النفوذ الأنجلو — أمريكية المتصلة من إستانبول إلى الهند . . .

وتظهر هذه الحقيقة بجلاء في البيان الذى ألقاه وزير الخارجية العراقية عند مناقشة مجلس الأعيان للمعاهدة فقال : « نحن نعيش في عصر لا تستطيع الدول الصغيرة أن تحيا فيه أو تقف وحدها ، إن هذه المعاهدة فتح جديد لإحداث إتحاد أو تكامل . . . » كما دعا الملك عبد الله في بيان نشر في الصحف التركية إلى تحالف تركيا إلى تحالف تركيا مع البلقان ، وتوجيه هذا التحالف إلى الشرق مع أفغانستان وإيران من ناحية ، وسوريا والعراق من ناحية =

المعاهدة ومبادئها^(١) . وهذه التصحية من جانب الدول الأعضاء حد أدنى لا غنى عنه لحفظ كيان الجامعة وصيانة بقائها . وإذا كانت دول الحلف الصغير قد قبلت بمثل هذا

== أخرى ، بحيث يتألف إتحاد يمتد إلى البصرة وإلى خليج العقبة . (جريدة المصرى ، أول ديسمبر سنة ١٩٤٥) .

ويظهر عدم الانسجام والتوافق بين هذه المعاهدات ، التي تربط دولتين من دول الجامعة بسياسة معينة لا تتفق مع مصلحة الجامعة ، وميثاق الجامعة من مقابلة الأهداف التي تسعى إليها كل من الجامعة وتركيا . فبينما تعمل الأولى على إكمال حرية أعضائها وإستقلالهم وتحرير الأقطار العربية غير المستقلة ، وعلى رفع مستوى الحياة عند الأمة العربية ، فإنهم تركيا ينحصر في إقامة سد منيع في وجه التوسع السوفيائى المحتمل . ولعل عما يؤيد وجهة نظرنا في هذا الشأن أن تشير إلى التحفظ الذى وضعته حكومة توفيق السويدي في العراق على المادة الثالثة من المعاهدة ، التي تنص على تعهد الطرفين بالتشاور في الشؤون الدولية ذات الصبغة العامة والشؤون ذات الصبغة الإقليمية التي يهمها أمرها ، وبأن يسدى كل منها إلى الآخر تأييدا وتعاوننا كاملين في السياسة التي سينتهجانها في حدود ميثاق الأمم المتحدة . بحيث تحدد مفهومها بأن لا يتعارض مع ميثاق الجامعة ، ولا تفسر في المستقبل بشكل يعارض أو يخالف الميثاق المذكور . ولكن هذا التحفظ لم يحظ بقبول تركيا ، وتنازلت عنه الحكومة التي نلت وزارة السويدي في الحكم .

(١) وتبدو أهمية هذا التعديل وضروره على ضوء الأحداث التي تتمخض عنها العلاقات بين الدول العظمى في الوقت الحاضر ، وانقسامها إلى معسكرين متنافسين ، وسمى المعسكر الانحلو - أمريكى إلى ضم الدول العربية إلى جانبه . وتنقسم هذه الدول فيما يتصل بسياسة المعاهدات إلى فئتين ، تتألف إحداها من الدول التي تربطها بريطانيا بمعاهدات (أنظر بند ٢٥ هـ) . والآخرى من الدول التي لا تربطها بريطانيا بمعاهدات ولا رغبة لها في الإرتباط بمعاهدة . وقد بدت على الفئة الأولى الرغبة في نقض المعاهدات القائمة لعدم ملاءمتها للظروف الدولية الراهنة ، والمصالح العربية . وقد جعلت بريطانيا من أهدافها عقد سلسلة من التحالفات الجديدة مع الدول العربية تتمسك فيها بفكرة إنشاء مجلس للدفاع المشترك ، لضمان مصالحها الإستراتيجية في جميع أنحاء العالم وحماية مواصلاتها مع الإمبراطورية ولكن جهودها فشلت . في عقد معاهدة تحالف جديدة مع مصر ، بسقوط مشروع بيقن - صدقي . ومع العراق بسقوط مشروع معاهد بورسموث ، في ظروف متشابهة . وقد وقعت الحكومة الأردنية أخيرا ==

القيد ، فتمهدت بعدم عقد أية معاهدة سياسية أو إتفاق إقتصادي قد يفضي الى نتائج سياسية مهمة إلا بعد موافقة مجلس وزراء خارجيتها ^(١) ، فأولى بدول الجامعة أن تفعل = (١٥ مارس سنة ١٩٤٨) معاهدة تنص على إستمرار التحالف بين بريطانيا والمملكة الأردنية ، (م ٣ من المعاهدة) بحيث يترتب على المملكة الأردنية ، في حالة إشتباك بريطانيا في حرب مع أية دولة كانت . أن تبادر فوراً الى مساعدة بريطانيا بقواتها العسكرية ، وتتحول المملكة الأردنية الى قاعدة عسكرية بريطانية (م ١ ف من الملحق) ، ولولم يكن للمملكة الأردنية أية مصلحة في هذه الحرب . كما تجعل هذه المعاهدة التحالف مع بريطانيا دائماً إذ تنص المادة السابعة على أن مدة نفاذ المعاهدة عشرون سنة ، ويجوز بعد خمس عشرة سنة من تاريخ تنفيذها الدخول في مفاوضات لتعديلها ، على أساس ضمان إستمرار التعاون بين الفريقين المتعاقدين في الدفاع عن مصالحهما المشتركة . كما تقضي بتأليف هيئة إستشارية مشتركة دائمة لتنسيق شؤون الدفاع (م ٢ من الملحق) . وتمنح بريطانيا حق إقامة قواعد جوية في الاقليم الأردني في زمن السلم ، وحق المرور للقوات البريطانية عبر الاقليم الأردني (م ٤ من الملحق) وتقضي بتوحيد التدريب والأسلحة لدى قوات الطرفين (م ٦ من الملحق) . والقيود والالتزامات التي تضمنتها هذه المعاهدة رفضها العراق . كما رفضتها مصر .

ولا شك في أن الجامعة ستجد نفسها عاجزة عن الإحتفاظ بالتعاون فيما بين الدول الأعضاء في النواحي السياسية إذا انتحلت كل منها في التزاماتها الدبلوماسية ناحية لا تتلاءم مع التزامات الدول الأخرى أو حريتها في العمل . وقد دفعت هذه الإعتبارات الحكومة السورية بتاريخ ١٨ فبراير سنة ١٩٤٨ الى تقديم لإقترح الى مجلس الجامعة بانخاذ قرار في هذا الموضوع هذا نصه : « لا يجوز لدولة من دول الجامعة أن تدخل في مفاوضات مع دولة أجنبية تستهدف قبولها التزامات سياسية أو عسكرية أو اقتصادية مالية إلا بعد إعلام الجامعة رسمياً برغبتها هذه . وليس لها أن توقع اتفاقية من هذا النوع إلا بعد أن يقرر مجلس الجامعة أن الالتزامات التي تخولها الاتفاقية لا تتعارض مع مصالح الجامعة أو مصالح أحد أعضائها » .

وإصدار مثل هذا القرار يقتضي إتباع الإجراءات المرسومة لتعديل الميثاق . لأنه يتضمن قيوداً على حق الدول في عقد المعاهدات لم ينص عليها في الميثاق . وقد قررت اللجنة السياسية إحالة على حكومات الدول الأعضاء لدرسه وإبداء ملاحظاتها عليه تهديداً لعرضه على مجلس الجامعة في دورته القادمة (دورة مارس سنة ١٩٤٨) .

(١) م ٦ من ميثاق تنظيم الحلف الصغير الموقع في ١٦ فبراير سنة ١٩٣٣ أنظر النص الكامل في

ذلك ، لما بينها من روابط وثيقة لا انفصام لها لأنها تقوم على روابط إجتماعية طبيعية .

١١٧ - وقد كان يحسن بوضعي الميثاق النص على تغليب الالتزامات الميثاق على غيرها من الإلتزامات الدولية في حالة التعارض ، كما فعل عهد عصبة الأمم^(١) وميثاق هيئة الأمم المتحدة^(٢) لتسكون سياسة الجامعة العربية ، فعالة غير مقيدة إلا بمصالح العرب . ولكن الظروف السياسية التي تحيط ببعض الدول العربية ، وإرتباطها ببعض الدول الأجنبية بمعاهدات سياسية وعسكرية تفرض عليها التزامات معينة^(٣) ، قضت بإغفال هذا النص والإكتفاء بالنص على أن المعاهدات التي سبق أن عقدتها أو التي تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين . وهذا تقرر قضية مسلم بها^(٤) وقد يبدو من نافلة القول . والحقيقة أن ليس لهذا النص أى أثر قانونى ، ولكن له مغزى سياسيا يتجلى في رغبة بعض الدول الأعضاء في عدم التقيد بأية معاهدة سياسية أو عسكرية مع دولة أجنبية ؛ ورغبتها في ألا تتأثر بالتبعية ، عن طريق وجودها في الجامعة ، ببعض الإلتزامات المفروضة على الدول الأعضاء الأخرى .

١١٨ - حق تمتد الخارجى - يرتبط حق التمثيل الخارجى إرتباطا وثيقا بحق الدولة في عقد المعاهدات . وإذ رأينا أن الميثاق لم ينص على قيود قوية على هذا الحق ، فإنه لم يضع بالتالى أى قيد على حق الدول الأعضاء في إرسال واستقبال الممثلين الدبلوماسيين ، سواء في علاقاتها المتبادلة أو فيما بينها وبين الدول الأخرى . وقد

(١) م ٢٠

(٢) م ١٠٣

(٣) أنظر هامش ٢ بده ٢

(٤) راجع حكم محكمة العدل الدولية الدائمة رقم ٧ انشار اليه في Scelle op. cité, p. 367 وقد

جاء فيه : « إن المعاهدات لا تلزم إلا من كان طرفاً فيها » .

جرت أكثرية الموائيق الاتحادية على الإبقاء على حق الدول في التمثيل الخارجي من حيث المبدأ ، وبصبح هذا ضرورة لا غنى عنها إذا لم يكن الاتحاد نفسه يباشر حق التمثيل . ولسكن تمثيل السلطة المركزية كثيراً ما يكون أقوى تنظيم من أداة كل من الدول الأعضاء . ولهذا فلا يندر أن تمتنع هذه الدول عن استعمال حقها فعلاً ، ولو أنها تتمتع به قانوناً كالإتحاد السويسرى لسنة ١٨١٥ وإتحاد جمهوريات الأراضى المنخفضة . بل إن الموائيق الاتحادية تذهب فى بعض الأحيان إلى حد إلغاء حق الدول الأعضاء فى مباشرة التمثيل الخارجى وحصره بيد السلطة المركزية . وقد أتبع هذه الطريقة فى الإتحاد السويسرى وكذلك فى الاتحاد الأمريكى ، مع هذا الفارق أن للسلطة المركزية فى الأخير أن ترخص للدول الأعضاء بمباشرة هذا الحق سواء فيما بينها أو بينها وبين الدول الأجنبية ^(١) .

ومع أنه يحسن الإستغناء بتاتاً عن تبادل الممثلين الدبلوماسيين فيما بين الدول الأعضاء ؛ لأن الأمن العام يمكن أن يقوم ، بوصفه سفيراً لكل دولة عند الدول الأخرى ، بدور الإتصال بين الدول الأعضاء ؛ إلا أنه يلوح لنا أن الإتجاه إلى عكس ذلك . إذ أن بعض الدول الأعضاء ترى لاعتبارات خاصة تميز التمثيل بين الدول الأعضاء ، واقترحت فعلاً رفع مرتبته بين الدول العربية إلى درجة سفارة . وقد نظر المجلس فى هذا الاقتراح وقرر ترك الأمر لرغبة كل دولة من الدول الأعضاء ^(٢) . ويظهر أيضاً أننا لا زلنا بعيدين عن مرحلة توحيد هذه الدول تمثيلها السياسى فى الخارج وتوثيق التعاون بينها ، على ما فى ذلك من إقتصاد فى النفقات . وقد نظر المجلس فى اقتراح قدم اليه بشأن تنسيق هذا التمثيل ، فقرر توصية الدول الأعضاء بأن تعهد الدولة التى لا تمثيل لها فى بلد معين برعاية مصالحها فيه إلى دولة عضو آخر ممثلة فيه ، لتوضع

(١) Le Fur, op. cité, p. 733-736

(٢) قرار المجلس فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٤٦ فى دورته الخامسة

مصالح رعايا الدول العربية في العالم بأيد عربية بالدرجة الأولى بدلا من أن تكون في يد دولة أجنبية^(١). وللدولة أن تنتدب لمعاونة مثل الدولة التي تنوب عنها موظفاً من قبلها يتخصص لمهامها^(٢). وهذه بداية طيبة وخطوة متواضعة نرجو أن تتلوها خطوات في هذا السبيل .

١١٩ — حق الحرب — يحرم الميثاق على الدول الأعضاء الالتجاء الى الحرب لفض منازعاتها فيما بينها تحريماً قاطعاً . وهو لا يقف عند هذا الحد . بل يستفيد من الأحداث التي مرت في عهد عصبة الأمم ولجأت فيها بعض الدول الى توجيه وسائل العنف لفرض إرادتها على الدول الأخرى من غير إعلان الحرب وتحريك الجزاءات المنصوص عليها في ميثاق عصبة الأمم ، فيذهب الى تحريم اللجوء الى (القوة) بصفة قاطعة . وهذه تشمل الحرب كما تشمل وسائل العنف ، وهو من هذه الناحية يتفوق على ميثاق عصبة الأمم ، ويجارى ميثاق هيئة الأمم المتحدة في هذا الشأن .

وحكمة هذا التحريم واضحة لا تحتاج الى بيان ، ولولاء لبقى كيان الجامعة مهدداً على وجه الإستمرار ، مما يعرف كل تعاون وبضيع فائدة كل تضامن . ولهذا فإن جميع الاتحادات الإستقلالية تسلب أعضائها حق الحرب فيما بينهم^(٣) . والتشابه الى هنا قائم بين الجامعة وهذه الاتحادات ، ولكنه لا يذهب بعيداً . إذ أن ميثاق الجامعة لا يدخل أى قيد على حق الدول الأعضاء في اللجوء الى القوة لفض منازعاتها مع الدول الأجنبية . وهو في هذا يختلف عن المواثيق الإتحادية التي تقيد من هذا الحق بدرجات متفاوتة . ففيها كلها تتمتع السلطة المركزية بحق الحرب ، ولكنها تختلف في مدى تمتع الدول الأعضاء به . ففي بعضها ، كالإتحاد الألماني سنة ١٨١٥ ، تتمتع الدول

(١) إذ أن بعض الدول للأعضاء كالعراق وشرق الأردن توكل رعاية مصالحها في الدول التي لا تنبئ لها فيها إلى بريطانيا العظمى .

(٢) قرار المجلس في ٣٠ نوفمبر ١٩٤٦

(٣) Le Fur op. cité, p. 750 - 751

الأعضاء الى جانب السلطة المركزية بحق الحرب بغير قيد ، وهذا قاصر على الدول التي تملك أقاليم لم تدخل في الإتحاد . وتحتفظ أغلب هذه المواثيق للدول الأعضاء بحق الحرب في حالة واحدة ، هي إعتداء دولة أجنبية عليها ؛ إلا اذا كانت عاجزة عن رد الإعتداء فلها دعوة الأعضاء الآخرين الى نجدةها . ويذهب بعضها الى حد احتكار السلطة المركزية حق الحرب لنفسها ومنعه بتاتا عن الدول الأعضاء^(١) .

١٢٠ - والإلتزام السلبي بعدم اللجوء إلى الحرب لفض المنازعات يقترن في الإتحادات الإستقلالية بالإلتزام إيجابياً آخر ، هو واجب اللجوء إلى وسيلة سلمية لحلها وترسم مواثيق هذه الإتحادات عادة طرق حل المنازعات . فبينما يقيم بعضها التحكيم الإلجباري بحيث يترك حل النزاع إلى قرار محكمين كالإتحاد السويسري لسنة ١٨١٥ أو لجنة خاصة يختار أعضاؤها طرفا النزاع كالولايات المتحدة لسنة ١٧٧٨ ، فإن أغلبها يعهد إلى السلطة المركزية نفسها باختصاص النظر في المنازعات بين الدول الأعضاء . وحلها ، كالإتحاد السويسري لسنة ١٥١٨ وإتحاد جمهوريات الأراضي المنخفضة^(٢) . ولكن الحال يختلف في ميثاق جامعة الدول العربية عن ذلك . فهو يترك للدول المتنازعة حرية التصرف في نزاعها ، فيما عدا اللجوء في فضه إلى القوة . ولا يقيد من حقها في الإختيار بين الوسائل التي توصلها إلى فض منازعاتها ، ولا يلزمها بواحد منها^(٣) .

١٢١ - واجب احترام نظام الحكم : يقرر الميثاق^(٤) أن نظام الحكم القائم في كل دولة من الدول الأعضاء هو من حقوقها الخاصة ، ويرتب على ذلك إلتزام الدول الأعضاء الأخرى باحترامه . ثم تفسر المادة المقصود بهذا الإلتزام بأنه الإمتناع عن القيام بأي عمل يرمي إلى تغيير النظام القائم . فالميثاق يكرس مبدأ عدم التدخل في

(١) Le Fur, op. cité, p. 751, 755.

(٢) ibid p. 532- 533.

(٣) أنظر الفصل الثالث من الكتاب الثاني

(٤) م ٨

الشتون الدستورية لأية دولة من الدول الأعضاء ، وهو مبدأ مسلم به في العلاقات الدولية . فلكل دولة أن تختار نظام الحكم الذي يروق لها سواء أكان إستبداديا أو قانونيا ، ملكيا أو جمهوريا ، فرديا أو ديمقراطيا .

وأساس هذا الإلتزام مزدوج . فالدول ذات سيادة ، ولها بحكم سيادتها أن تختار نظام الحكم فيها . وهي متساوية ، فليس لأحد أن يفرض عليها نظاما لا تريده لنفسها . وقد وجه الأستاذ Mouskhély الانتقاد إلى هذا النص ، لأن من مقتضيات الإنسجام والتعاون بين الدول الأعضاء في إتحاد دولي أن تقبل الدول نفس المبادئ الأساسية كأساس لنظمها السياسية . ويقارن بين نص الميثاق وميثاق الإتحاد الألماني لسنة ١٨١٥ ، الذي خول السلاطة المركزية حق الإشراف على قيام دساتير تقوم على أسس ديمقراطية في الدول الأعضاء وصيانة النظام الملكي فيها ، وبما نص عليه في ميثاق عصبة الأمم من إشتراط أن تكون الدولة طالبة الإنضمام بحكومة حكما حرا ^(١) . وإننا لتتسالم بحق عما إذا كان الإعتراض جديا . إننا نسلم مبدئيا بالآثار الحسنة التي تترتب على قيام الإنسجام في الأنظمة السياسية والاجتماعية بين أعضاء الاتحادات الدولية ، كما أننا نعتزف بالمصاعب الجمة التي تقوم في طريق التعاون تعاوننا كاملا بين الدول العربية وتتولد من التباين الشديد في إشكال الحكم فيها ^(٢) . ولكن من الخطأ أن نستسلم للدارسة النظرية ونكتفي عند إصدار أحكامنا بمقارنة النصوص القانونية المجردة ، من غير إلتفات إلى المحيط الذي وضعت لتطبيق فيه . فإن قيمة نظام الحكم بفعاليته في الإقليم الذي يسوده . وإذا ذكرنا التفاوت العظيم في التطور الإجتماعي بين مختلف الدول العربية أيقنا أنه من الطبيعي أن نجد تفاوتنا مقابلا في أشكال الحكم . وإلا فإننا نتسالم

(١) Mouskhély op cité p 53-54

(٢) جرت العادة أن يبدى وفدا المملكة العربية السعودية وأمن محافظات معينة عند إقرار مشروعات المعاهدات التي ينظرها المجلس . بحيث لا تلزم دولتها إلا بالنصوص التي لا تمارس ومركز بلديهما الخاص ونظامهما الاجتماعي .

عن مدى إمكان قيام حكومة برلمانية في اليمن مثلا أو المملكة العربية السعودية .

١٢٢ — من هذه الوجهة فإننا لانشك قط في أن واضعى الميثاق أحسنوا صنعا بالنص على هذه المادة . وهم بعملهم هذا إنما جاروا قواعد القانون الدولى نفسه . لقد رأينا أن الدول العربية تعاقبت باختيارها ، مدفوعة الى ذلك بروابط تاريخية واجتماعية وثيقة وما نحس به من روح التضامن القومى . هذا هو الأساس المشترك بين جميع الدول العربية والذى يكفل تذليل الصعاب التى تقوم . ولو أننا اشترطنا قيام الإنسجام الذى يتطلبه الأستاذ Mouskhely لما أمكن قيام الجامعة أصلا . فضلا عن ذلك فإن التاريخ يعلمنا بأن لا فائدة تترجى من وضع نصوص غير قابلة للتطبيق . فقد رأينا أن عصبة الأمم إشتربت في الدول التى تتقدم لعضويتها أن يكون الحكم فيها حرا . فإذا كانت النتيجة ؟ تعطى النص وبقى حبرا على ورق . وفى هذا يقول لنا الاستاذ Scelle أننا لو شئنا تطبيق هذا النص ، بإبعاد كل الدول التى لا يتوافر فيها هذا الشرط من العصبة سواء أكان نظام الحكم فيها ديمقراطيا أو برلمانيا معطلا أو أن سياستها موجهة من الخارج ، لوجب أن تطرد العصبة أغلبية أعضائها ^(١) وكان ميثاق هيئة الأمم المتحدة حكما في هذا الصدد فأغفل النص على مثل هذا الشرط ، واكتفى بأن يطلب من الدولة الطالبة للانضمام أن تكون و محبة للسلام . وهذا لا يتعلق بحال من الأحوال بشكل الحكم .

١٢٣ — يفرض الميثاق على الدول الأعضاء واجب إيداع نسخ من جميع المعاهدات والاتفاقات التى عقدها أو تعقدها مع أية دولة أخرى سواء كانت من دول الجامعة أو غيرها في الأمانة العامة ^(٢) . وهو في هذا النص يحذو حذو ميثاق عصبة الأمم ، ^(٣) ويجاريه في عدم تحديد المعاهدات والاتفاقات التى يقتضى تسجيلها

G. Scelle, *op. cit.* p: 119 (١)

١٧٢ (٢)

١٨٢ (٣)

وقد أثار هذا الإطلاق في وصف المعاهدات في ميثاق العصبة نقاشا حول الموضوع .
إذ من الواضح أنه لا يمكن التفكير في تسجيل كل المذكرات والمراسلات التي يترتب
عليها إتفاقات بين الدول ، لأن هذه تكون الحياة الدبلوماسية نفسها ^(١) ، كما ذهبت
اللجان الفنية التابعة لعصبة الأمم إلى عدم وجود مسوغ لتسجيل الإتفاقات الفنية
البحثة أو التي تتعلق بشئون إدارية لأنها لا تهم العلاقات السياسية الدولية في شيء ^(٢) .
ومع تسليم بعض الفقهاء بتعذر إيجاد ضابط تفرقة مطلق بين ما يجب تسجيله وما لا
ضرورة لإجراء التسجيل بشأنه ^(٣) ، فقد حاولوا تحديد المعاهدات الواجبة التسجيل
بأنها تلك التصرفات القانونية التي تثبت في وثائق وتترتب عليها آثار قانونية ، لا
بمجرد إلزامات أدبية أو عهود لا يتعلق تنفيذها إلا بحسن نية الحكومات ^(٤) . وقد
جرى العمل فعلا في عصبة الأمم على تسجيل المعاهدات والإتفاقات التي تكون على
شيء من الأهمية السياسية ^(٥) . ولاريب في أن هذا الحل الأخير يترك للأطراف حرية
واسعة في تقدير ما يسجل وما لا يسجل . وقد بذلت محاولات لسد هذه الثغرة في
مؤتمر سان فرانسيسكو ، فظهر إتجاه يرمى إلى قهر التسجيل على المعاهدات السياسية .
ولكنه لوحظ أن كثيرا من المعاهدات التي تبدو في ظاهرها إقتصادية محضة تنطوي
على أغراض سياسية . وإنتهى الرأي إلى الرجوع إلى نص ميثاق العصبة ، والإطلاق
في وصف المعاهدات التي يجب أن يشملها التسجيل ^(٦) .

١٣٤ — ولكن نص ميثاق الجامعة يختلف من أوجه متعددة عن ميثاق الهيثتين
العالميتين . فبينما يكفي هذان بقصر التسجيل على المعاهدات والاتفاقات التي تعقد

(١) J. Ray, *ov.* cité p. 547

(٢) *Ibid* p. 549

(٣) Seelle p. 483

(٤) *ibid* p. 482

(٥) Ray *ov.* cité p. 546

(٦) م ١٠٢ ميثاق الأمم المتحدة

بعد قيامهما ، نجد الأول يقضى بتسجيل جميع المعاهدات والإتفاقات التي ترتبط بها الدول الأعضاء سواء كانت سابقة على الميثاق أو لاحقة له . وبينما نص ميثاق العصبة على إيجاب تسجيل المعاهدات بعد عقدها مباشرة ، وقضى ميثاق الأمم المتحدة بأن يجرى ذلك في أقرب وقت ، نجد ميثاق الجامعة يطلق حرية الدول الأعضاء في هذا الشأن . ولكن من الواضح أنه يجب إجراء التسجيل في خلال مدة معقولة بعد عقدها ، وإلا كان في التأخير المبالغ فيه إخلال بروح النص إن لم يكن بحرفه .

ولا تقف أوجد الخلاف بين ميثاق الجامعة وميثاق العصبة والأمم المتحدة في هذا الموضوع عند هذا الحد . فالميثاقان الأخيران يفرضان نشر المعاهدات المسجلة في أقرب وقت . والمقصود بذلك ضمان علنية المعاهدات ، والقضاء على الدبلوماسية السرية . أما ميثاق الجامعة فيكتفي بالإيداع ، ولم يحتم على الأمانة العامة نشر المعاهدات فهو بالتالي لا يحقق ما تحقق عن طريق النص المقابل في ميثاق العصبة والمقصود من نص الأمم المتحدة من محاربة المعاهدات السرية . ولكنه يحقق علنية متبادلة بين الدول الأعضاء ، ويؤدي بذلك إلى بسط شيء من الرقابة للمجلس والدول الأعضاء على المعاهدات التي تعقدها أية دولة عضواً أكد أو تنأكد من عدم وجود ما يمس بمصالح الجامعة أو الدول الأعضاء الأخرى ^(١) . ولا شك في أن هذه الرقابة أضعف من أن تحقق ما يراد بها ، لأن المعاهدة عند إيداعها تكون قد إستوفت جميع شروطها وإجراءاتها ، واكتسبت صفة الإلزام بالنسبة للدولة العضو المتعاقدة . فضلاً عن أن الميثاق لم يرتب أي جزاء على إخلال إحدى الدول الأعضاء بالتزامها وإمتناعها عن تسجيل معاهدة عقدها ^(٢) . وهنا يتجلى مدى تخلف ميثاق الجامعة عن مجاراة عصبة

(١) راجع بند ١١٦

(٢) يلاحظ أن ميثاق الجامعة بعدم ايجابه نشر المعاهدات المسجلة وعدم ترتيبه أى جزاء على عدم التسجيل يجارى النظام المتبع في الجامعة الأمريكية

أنظر J. M. Yeepes, La conférence de Lima et le progrès du Droit International,

Revue générale de Droit int. public, 1939, p. 581-582

الأمم الذي رتب على الإخلال جزاء شديداً ، ففضى بأن المعاهدات لا تكون ملزمة إلا بعد التسجيل . وقد ثار خلاف كبير بين الشراح حول تحديد مدى هذا الجزاء ، وأنقسموا مذاهب شتى ^(١) ، وكان الرأي الراجح أن هذه المعاهدات قائمة برغم عدم التسجيل ، ويجوز تنفيذها إختيارياً ، وليكن ما لا يجوز هو تنفيذها جبراً ما دامت لم تسجل . وقد قضى ميثاق الأمم المتحدة على هذا الخلاف ، فحدد جزاء عدم التسجيل بعدم إمكان التمسك بالمعاهدة أمام فروع هيئة الأمم المتحدة .

١٢٥ - وخلاصة القول أنه كان على واضعي الميثاق محاولة إقامة رقابة سابقة للمجلس على حق الدول في عقد المعاهدات ، بدلاً من هذه الرقابة اللاحقة التي لا طائفة منها . وهذا وحده يمكن إقامة رقابة فعالة تحقق المراد منها ، وتكفل عدم إتهاج دولة من الدول الأعضاء سيامة تضر بالدول الأعضاء الأخرى أو بالجامعة نفسها .

وفيما عدا هذه القيود الواردة على إختصاصات الدول الأعضاء . فإنها تحتفظ بإختصاصها الكامل في الشؤون التشريعية والتنفيذية والقضائية .

الفصل الرابع

الطبيعة القانونية للجامعة العربية

١٢٦ — تمهيد : أما وقد إتهينا من دراسة أهداف الجامعة وتنظيمها ، وحللنا إختصاصاتها ، فقد آن لنا أن نحدد طبيعتها القانونية . وبعبارة أخرى هل تتمتع بشخصية قانونية ؟ وإذا كانت كذلك ، فهل تمتد شخصيتها إلى ميدان القانون الإتحادي العام والقانون الدولي العام معا ، أو تقتصر على أحدهما فقط ؟ أم أنها لا تعدو أن تكون رابطة قانونية (*vinculum Juris*) بين دول ذات سيادة تتمتع وحدها بالإختصاصات التي تباشرها الجامعة . والرد على هذين السؤالين يثير مسألة ثالثة : ما هو مركز الجامعة بين مختلف الإتحادات الدولية ؟ وسنتناول في هذا الفصل بحث هذه المسائل في مباحث ثلاثة ، عقدنا الأول منها لبحث شخصية الجامعة الإتحادية ، والثاني لدراسة شخصية الجامعة الدولية ، وأفردنا المبحث الثالث لتحديد مركز الجامعة من مختلف الإتحادات الدولية .

المبحث الأول

شخصية الجامعة العربية الاتحادية

١٢٧ — إن تحديد الطبيعة القانونية للجامعة يشير أمامنا المشكلة الشائكة ، مشكلة الشخصية المعنوية بصورة عامة . ولن نستطيع أن نصل إلى نتيجة في بحثنا قبل أن نحدد موقفنا منها . ولما كان القانون الوضعي يكرس فكرة الشخصية المعنوية ، فإن نحاري الذين يذهبون إلى حد إنكارها أصلاً . وقد اختلف الفقهاء الذين يأخذون بها في تحديد طبيعتها . فذهب بعضهم إلى أنها لا تعدو أن تكون مجرد حيلة (Fiction) فهي أشخاص اعتبارية خيالية ، يخلق لها القانون شخصية من العدم . فالشارع يفترض ، تحقيقاً للصالح العام ، وجود شخصية صورية مستقلة عن أعضاء الجماعة ، ويعاملها كما لو كانت شخصاً طبيعياً . وهو يستطيع بذلك أن يرتب لها حقوقاً ويطبق عليها القواعد العامة . في القانون فما هي إذن إلا منحة من الدولة ^(١) . وذهب آخرون إلى أن الشخصية المعنوية حقيقة كائنة . فالجماعات (Groupements) التي تتوفر فيها بعض الشروط تكون بذاتها أشخاصاً قانونية تماثل الأشخاص الطبيعية . وتمتع بكافة الحقوق التي تنفق وطبيعتها الخاصة ^(٢) .

١٢٨ — ونحن لا نستطيع أن نسلم بالنظرية الأولى . لأن الشارع لا يملك في نظرنا هذه القدرة على خلق الأشخاص على هواه . ومن غير أن نذهب إلى حد القول بأن

(١) Michoud, Théorie de la Personnalité Morale, p 16

(٢) ibid p. 68

هذه الأشخاص المعنوية تشبه تماماً الأشخاص الطبيعية ، فإننا نلاحظ مع بعض الفقهاء ^(١) أن ليس ثمة حد يفصل بشكل قاطع بين الأشخاص المعنوية والطبيعية . فالآخرون يوجدون دائماً وراء الأشخاص المعنوية . والأشخاص الطبيعية هي وحدها التي تتمتع بالحياة ، وهي علة وجود الأشخاص المعنوية . فهذه ما هي إلا جماعات تتكون لتحقيق غرض مشترك ، وتحتل بحكم القانون مركزاً قانونياً خاصاً . وكل من الأعضاء ، بالنسبة للجموع . يتنازل عن شخصيته . وهم جميعاً يساهمون في تكوين كائن جديد يشملهم جميعاً ، أي وحدة جماعية (*unité collective*) . والقانون لم يخلق هذه الشخصية الجديدة من العدم ، وما كان يستطيع أن يعمل شيئاً لولا أنه وجد تحت يده أداة إنسانية أولية خالق منها هذا الكائن الجديد . فأساس الشخصية القانونية إذن وجود أهداف مشتركة . والشخصية القانونية ما هي إلا التعبير القانوني عن هذه الأهداف . فوجود أهداف خاصة هو الذي يميز الشخصية ^(٢) . ولكن هذه الشخصية لا قيمة لها إذا لم يوجد من يعبر عن إرادتها . فالشخصية المعنوية إذن جماعة تتكون لتحقيق أهداف معينة مشتركة وتمتع بإرادة خاصة ولها هيئات تعبر عن هذه الإرادة .

١٢٩ — ويذهب بعض الفقهاء ^(٣) إلى أن هذه الشخصية المعنوية إذا أمكن قيامها في القانون الخاص فلا يمكن أن تكون في القانون الدولي لغير الدول . وحجتهم في ذلك أننا لا نجد في الميدان الدولي إرادة عليا — كذلك الموجودة في داخل الدولة — هي إرادة الدولة ترتب على العقد نشوء الشخصية القانونية وتنظم شؤونها . ولكننا لا نرى رأى هؤلاء الفقهاء ، فإذا كان قيام الشخصية القانونية ممكنة في داخل الدولة ،

(١) Ch. Brocher, cité par Le Fur op. cité p 408 en marge

(٢) F. Bègues, Théorie Générale de la Spécialité des Personnes Morales,

thèse Grenoble 1908 p 47

Jellinek, cité par Le Fur, op. cité, p. 409 en marge

(٣)

فلم لا يكون ممكناً في الميدان الدولي ؟ وأين هي القاعدة القانونية الدولية التي تقيد من حرية الدول ذات السيادة بحيث تمنعها من عقد معاهدة تتضمنه. وبما يضعف من حجة هذا الفريق من الفقهاء أنهم يسلمون بأن المعاهدات المعقودة بشأن إدماج عدة دول في دولة واحدة صحيحة وملزمة . أو ليس معنى هذا جواز إنشاء شخص جديد عن طريق التعاقد . مع عدم وجود سلطة عليا بين الدول ؟ فالشخصية الدولية مسألة منفصلة إذن كل الانفصال عن مسألة وجود سلطة عليا أو عدم وجودها ، ولا ترتبط بها بأي شكل ، ووجود الأولى لا يتوقف على الثانية^(١) .

١٣٠ - وهذه النظرية مردها إلى أن أصحابها يقصرون صفة أشخاص القانون الدولي على الدول . ولكن أليست الدول نفسها أشخاصاً معنوية ؟ فضلاً عن أن هذه النظرية مردودة من الأصل ، لأنها لم تعد تجارى تطور القانون الدولي . هذا التطور الذي كان من شأنه إدماج قواعد دولية جديدة كانت ثمرة التطور العميق في التنظيم الدولي^(٢) . فقبول نظرية أن القانون الدولي يمكن أن ينظم علاقات أشخاص غير الدول ضرورة لا يحصى عنها ، وهذا وحده يمكن أن يفسر لنا كيف أن ميثاق عصبة الأمم فتح باب عضويته لبعض الجماعات التي لا تتمتع بوصف الدول كالمستعمرات وغيرها ، إذ أن عضويتها ترتب عليها التزامات معينة لا يمكن أن تقوم بها إلا إذا

(١) Le Fur ov, cité p 406

(٢) إذا كان لا يزال بين الفقهاء من يقصر أشخاص القانون الدولي على الدول (Gaffken و Birkinhead cités par Siotto- Pintor, Les Sujets du Droit Int. autres que les Etats, Recueil de la Haye 1952 III t 41 p. 255 et 279) فإن الأغلبية تسلم بإمكان وجود أشخاص دولية غير الدول (Le fur p. 411 - 412, Siotto- pintor, ov cité. p 264, Berezowski, Sujets Non - Souverains du Droit Int. Recueil de La Haye, t. 65 p. 8, Brierly, Règles Générales de la Paix, Recueil, 1930 - IV t. 58 P 46 - 47) , W. J. Jennings, La Personnalité Internationale de l'Empire Britannique, Revue de Droit Int. et de Législ. Comp, 1928, p.439 - 440

ولو أنهم يختلفون فيما بينهم اختلافاً شديداً حول تعداد هذه الأشخاص ، فبينا يعترف بها بعضهم لأشخاص معينة محصورة (Oppenheim) ، نجد من ينهب إلى حد القول بأنها لا حد لعدد أشخاص القانون الدولي (Berezowski, ov cité p 9)

اعترف لها بصفة الشخصية الدولية ^(١) . فهذه الأشخاص الدولية يمكن وجودها إذن ، وهي توجد كلها وجدت هيئة لها إختصاصات دولية ^(٢) .

١٣١ — ولا حاجة بنا إلى القول بأن الدول ذات السيادة هي الأشخاص العادية (normales) للقانون الدولي ، كما أن الأشخاص الطبيعيون هم الأشخاص العاديون في القانون الخاص . ولكن هذا لا يمنع كما رأينا من وجود أشخاص غير اعتياديين في القانون الدولي ، كذلك التي نراها في القانون الخاص . ويترتب على ذلك أن الدول تتمتع وحدها بشخصية دولية تامة (Sujets de plein droit) ويترتب على ذلك أيضا أنها تتمتع بجميع الحقوق وتلتزم بكل الإلتزامات التي يترتبها القانون الدولي ، الذي ما وجد في بداية الأمر إلا لتنظيم علاقاتها فيما بينها . أما الأشخاص المعنوية غير الدول فأختصاصاتها مقيدة — ككل شخصية معنوية — بالأغراض التي وجدت من أجل تحقيقها ^(٣) . ولعرفة هذه الإختصاصات يجب تحديدها في كل حالة على حدة ، بالرجوع إلى الظروف الخاصة بكل منها ، ومدى الحقوق والإلتزامات الدولية التي عهدت بها إليها المعاهدات التي أوجدتها ^(٤) .

ولنتقل الآن إلى النظر فيما إذا كانت جامعة الدول العربية تكون أولا شخصا من أشخاص القانون الإتحادي العام (Droit Fédéral Public) وإذا كانت كذلك ، فهل هي من أشخاص القانون الدولي العام .

١٣٢ — تتمتع جامعة الدول العربية فعلا بشخصية مدنية كاملة الأهلية . وهي تتمتع بهذه الصفة بذمة مالية مستقلة عن ذمم الدول الأعضاء ، ولها حق التملك والتعاقد

(١) Gonsiorowski ov cité p. 190 - 191

(٢) Le Fur, ov, cité p. 413

(٣) Berezowski ov cité P. 81, Béques ov cité p. 81, H. Kelsen Théorie Générale du Droit Int. Recueil 1934 - I - t. 47 p. 171

(٤) J Basdevant, Régles générales du Droit de la paix, Recueil 1931 - I - t. 47.

P. 464. Siotto, Pintor ov cité P.274

وقبول الهبات والتقاضى ، وينوب عنها في هذه الشؤون الأمين العام ، وذلك في حدود الميثاق والأنظمة المرعية وقد نص مشروع إتفاقية إمتيازات وحصانات الجامعة العربية صراحة على هذه الحقوق في مادته الأولى .

١٣٣ — كما أننا نجد نصوصاً قانونية منفردة تفيد بأن الجامعة تتمتع بالشخصية القانونية إزاء الدول الأعضاء فالأمين العام ، وينوب عنها فيما يتخذ من إجراءات في حدود الميثاق وقرارات المجلس ، ومن أركان النيابة أن يكون كل من المنيب والنائب شخصاً قانونياً . ونصت المادة ٣٦ من (مشروع إتفاقية إمتيازات وحصانات الجامعة العربية) بصراحة على حق مجلس الجامعة في عقد إتفاقات مع الدول الأعضاء ، فجاء فيها « يجوز لمجلس الجامعة أن يعقد مع دولة عضو أو أكثر إتفاقيات إضافية لتنظيم تطبيق أحكام هذه الإتفاقية ببلاد هذه الدول الأعضاء » . ولولم تكن للجامعة شخصية متميزة من الدول الأعضاء لما أمكن قيام الهيئة المعبرة عن إرادتها بعقد إتفاقات مع هذه الدول .

١٣٤ — وإذا صرفنا النظر عن ذلك ، وبحسنا عن توافر عناصر الشخصية القانونية كما حددناها ، رأينا أن للجامعة أهدافها الخاصة التي وجدت من أجل تحقيقها ، كما أن لها هيئاتها الخاصة ^(١) . ولا يمكن النظر إلى المجلس واللجان الدائمة كهيئات تابعة للدول

(١) ووجود هذه الهيئات قرينة قوية تكشف عن وجود شخصية خاصة للجامعة . صحيح أن البعض لا يرون في ذلك أهمية خاصة محتجين أن للجامعة الأمريكية هيئاتها من غير أن يذهب أحد إلى القول بأن لها الشخصية القانونية Mouskhély, p. 26 ولكن يلوح لنا أن هذا الدليل ليس من القوة بحيث ينقض الرأي الذي نذهب إليه ، لما بين الجامعتين من فروق أساسية . فالجامعة الأمريكية ليست إلا « اتحاداً أدبياً بين الجمهوريات الأمريكية » ، وهذا كاف لاستبعاد أية فكرة من وجود نظام إتحادى ، وهو يعبر عن تشابه المثل العليا والمبادئ التي يجب أن تقوم عليها العلاقات بين أعضائه على أساس الرضا الحر . (E. Pépin, Le Panamericanisme, Paris 1938, P. 64-65.) ونحن لا نجد ميثاقاً =

الأعضاء لا للجامعة ، لأنها تستمد اختصاصاتها من الميثاق مباشرة لا من هذه الدول . ولا يقلل من شأن هذه الحقيقة أن الدول الأعضاء هي التي تعين تمثيلها في المجلس ، لأن تعيين هؤلاء الممثلين لا يحدد اختصاصهم ، إنما هو عمل شرطي (Acte- condition) لمباشرة اختصاصاتهم الدولية ^(١) . ويضاف إلى ذلك بالنسبة للجان أن رؤسائها يعينون من المجلس مباشرة ، ويتناولون مرتباتهم من الجامعة لا من الدول الأعضاء . وهذا القول يصدق أكثر على الأمانة العامة . فالأمين العام يعين بأغلبية الثلثين ، ومعنى ذلك أنه قد يعين بالرغم من تصويت بعض الدول ضد تعيينه . ثم أنه يعتبر « نائبا » عن الجامعة . فلا يمكن والحالة هذه أن يمثل أية دولة من الدول على أفراد ، وهذا ينطبق على بقية الموظفين الذين يعينهم الأمين العام مباشرة أو بموافقة المجلس . وللجامعة إرادتها الخاصة ، ويعبر عنها المجلس . ولا يمكن أن تعتبر إرادة الدول الأعضاء ، ولو أن هذه هي التي تعين تمثيلها الذين يتكون منهم المجلس وتزودهم بتعليمات

== يقيم بين الدول المتعاقدة قواعد خاصة تحل محل قواعد القانون الدولي العامة ، وتستمد منه هيئات الاتحاد اختصاصها كما هو الحال في الجامعة العربية . فؤتمر الجمهوريات الأمريكية يستمد اختصاصاته من تعليمات حكومات الدول الأعضاء مباشرة ، ويتقيد بها . وقراراته التي لا تصاغ في شكل معاهدات تصادق عليها الجمهوريات الأمريكية لا قيمة قانونية محددة لها . أما مكتب الاتحاد الأمريكي الذي يتولى سكرتارية المؤتمر بصورة عامة ، ويعنى بتنفيذ قراراته ، فيتألف من ممثلي جميع الدول الأمريكية ، ويمكن إلى حد بعيد إعتبره هيئة تابعة للدول الأعضاء . وقد عرض على مؤتمر ليا مشروع لميثاق لإتحاد الجمهوريات الأمريكية ، ولكن المؤتمر أحال دراسته إلى مؤتمر لاحق (L. S. Rowe, op. cité, P. 5) وبالرغم من كل ذلك فإن بعض الشراح يعترف للجامعة الأمريكية بالشخصية الدولية ، وإن كانت شخصية من نوع خاص (Sui générés) : أنظر J. M. Yeeves, Le Panaméricanisme . au point de vue historique, juridique et politique, Paris, 1939 p. 96

يسألون أمامها عن تنفيذها . لأن هذه التعليمات لا تقيد إلا كل وفد على حدة . أما المجلس نفسه فغير مقيد بها ، وغير مسئول عن إتباعها إزاء أية دولة طالما أنه يعمل في حدود الميثاق .

١٣٥ — ولكن الأستاذ (Mouskhély) يذهب مذهباً آخر . فهو يعاق أهمية كبرى على كيفية صدور القرارات . فإتباع مبدأ الأغلبية يثبت في نظره وجود إرادة خاصة للجامعة . أما الأخذ بمبدأ الإجماع فيعني أن الجامعة لا إرادة خاصة لها ، إذ أن هذه الإرادة تندمج بإرادة الدول الأعضاء^(١) . ويبدوننا أنه من الصعب التسليم بهذا الرأي . صحيح أن صدور القرارات بالأغلبية من شأنه أن ييسر الكشف عن إرادة الجامعة الخاصة ، لأن إرادتها يمكن أن تافض في أى وقت إرادة إحدى الدول الأعضاء على الأقل ، مما يعني أن هذه الإرادة متميزة من إرادة الدول الأعضاء . ولكن من الخطأ أن نعلق كل هذه الأهمية على التفرقة بين مبدأ الإجماع والأغلبية ، لأنها ليست إلا مسألة إجراءات لا تعدى أمر تحديد الطريقة التي تصدر بها قرارات الهيئة لتكون صحيحة . ولا ينبغي أن تؤخذ على أنها تتضمن قواعد قانونية موضوعية (Droit Matériel)^(٢) . وإذا كان المجلس يصدر قراراته بالإجماع ، فإن الأمر لم يكن يختلف عن ذلك في عصبة الأمم . ولم يذهب أحد — فيما نعلم — من مسلمون بفكرة الشخصية القانونية إلى إنكارها على العصبة لهذا السبب . يضاف إلى ذلك أن إرادة المجلس تظهر واضحة في القرارات التي يتخذها بالأغلبية ، فهي واجبة الإحترام . صحيح أن نطاق الأغلبية ضيق ، ولكنه كاف لإثبات وجود هذه الإرادة ، لأنها إما أن تكون أو لا تكون . يضاف إلى ذلك أن عدة نفاذ قرارات المجلس ليست مرهونة بوجود الدول الأعضاء

Mouskhély, *ov. cité*, p. 20 - 32

(١)

Scelle, dans G. Eles, *ov. cité* p. 1V

(٢)

التي صوتت عليها . فهذه قد ينسحب بعضها ، وقد ينضم الى الجامعة أعضاء جدد . ولكن القرارات تبقى قائمة في الحالتين ، محتفظة بكامل قيمتها القانونية . ولا تنسخها إلا قرارات أخرى تصدر بالطرق المقررة وتحل محلها أو تعدلها . وهذه الظاهرة لا يمكن تفسيرها إلا إذا كانت الجامعة تتمتع بشخصية قانونية متميزة من الدول الأعضاء .

١٢٦ - وأخيراً فإن الجامعة تتمتع بحقوق والتزامات مختلفة . فعليها أن تصون إستقلال الدول الأعضاء وسيادتها . وأن تسعى الى خير العرب بصورة عامة ، وتعمل على تحريرهم واستكمال إستقلالهم . ومن مهامها توثيق العلاقات بين الدول الأعضاء فيها ، ولها في هذه الشؤون أن تتخذ قرارات يقوم على الدول الأعضاء واجب تنفيذها . كما أن لها أن تطرد الدولة التي لا تقوم بواجباتها بوصفها عضواً في الجامعة ، وأن توجه ضدها الجزاء العسكري فيما إذا خالفت نصوص الميثاق وإعتدت على دولة أخرى عضو في الجامعة .

١٢٧ — قد يقال بأن هذه الإختصاصات ليست إلا إختصاصات مفوضة مباشرها الجامعة باسم الدول الأعضاء ، ولا تفيد أن لها شخصية خاصة . ولكن هذا المنطق لا يستقيم مع نفسه ، أو ليس الوكيل نفسه شخصاً قانونياً ، يعمل باسم شخص قانوني آخر ؟ فالوكيل لا يمكن أن يكون الا شخصاً طبيعياً أو معنوياً . والحقيقة أن الدول الأعضاء بتنازلها للجامعة عن بعض الإختصاصات وبالتزامها بتنفيذ قرارات المجلس في هذه الشؤون فإنها ، بهذا العمل وحده ، قد عهدت الى الجامعة بحق مباشرتها باسمها الخاص . ولهذا فلا يمكن اعتبار الجامعة وكيلة عن الدول الأعضاء في مباشرة هذه الإختصاصات .

١٢٨ — ولا نجد بعد هذا كله بدأ من ضرورة الإعتراف للجامعة بالشخصية

القانونية في نطاق القانون الإتحادي العام . وتزداد هذه الضرورة وضوحا إذا ذكرنا أن عدم الإعراف لها بهذه الصفة يفيد أنها هيئة تقوم على أسس مصطنعة ، مع أنها قائمة على ضرورات حتمية من روابط إجتماعية وثيقة وتضامن فعلي وحقيقة حية هي الشعور القومي المشترك . وهذا الشعور يسبغ على الجامعة تماسكا قانونيا حقيقيا . وهو الأساس المتين لكل جماعة من الجماعات . وإذا سلمنا بهذا فقد سلمنا بوجود ما يتعدى الوحدات الدولية العربية إلى وحدة عربية شملها جميعاً ، والجامعة هي الهيئة التي تنطق بلسانها .

المبحث الثاني

الشخصية الدولية للجامعة العربية

١٣٩ - رأينا أن للجامعة شخصية قانونية في نطاق القانون الاتحادي العام. وهذا وحده يجيز لنا أن نستنتج أن لها من باب أولى الشخصية الدولية^(١) ، لأن من أهدافها تنسيق سياسة الدول الأعضاء وصيانة استقلالها وسيادتها والنظر في مصالح العرب وشؤونهم ، وهذه كلها أغراض تتعدى حدود الدول العربية ، والسعى إلى تحقيقها يقتضي أن تمارس نشاطا في الميدان الدولي . ولا ريب في أن هذه الحقيقة هي التي دعت واضعي الميثاق إلى النص على أن من مهام المجلس تقرير وسائل التعاون^(٢) مع الهيئات الدولية التي تنشأ لكفالة الأمن والسلام وتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية . وهذا وحده كاف لإثبات أن الجامعة تتمتع بالشخصية الدولية . وإذا كانت الشخصية الدولية هي التي تملك إختصاصات دولية ، فيترتب علينا أن نحدد اختصاصات الجامعة العربية^(٣) . والاختصاصات الدولية يمكن إجمالها على وجه

(١) R. Manuël, L' Union Européenne, Paris, 1931 p 146

(٢) للتعاون (الجامعة) ككل لا الدول الأعضاء. وهذا واضح في م ١٩ ميثاق التي تقضي بجواز تعديل الميثاق خصوصاً لتنظيم صلات (الجامعة) بالهيئات الدولية .

(٣) ينسكرك الأستاذ مجيد خديوي (Arab League as Regional Agreement, American Journal of Int. Law October 1946p. 770) على الجامعة صفة الشخصية الدولية ، محتجاً بأن الدول الأعضاء تحتفظ بكامل سيادتها وشخصيتها الدولية التامة المستقلة . والحقيقة أنه يخلط بين مسألة وجود الدول الأعضاء في حالة تبعية بالنسبة لسلطة المركزية ، وهذه أنكرناها بقولنا إن الجامعة ليست دولة فوق الدول (أنظر بند ١٥٠) وسأله أخرى ، هي موضوع البحث ، معرفة هل أن للجامعة شخصية مستقلة عن أعضائها أم لا . راجع في ذلك K. Strupp Régles générales و Le Fur op cité p 513

Du Droit de la Paix Recueil de la Haye. 1934 I- 47 p 464

العموم في حق الحرب وحق عقد المعاهدات وحق التمثيل .

١٤٠ — حق الحرب

يؤكد بعض الباحثين^(١) أن الجامعة لا تملك حق الحرب ، محتجين في ذلك بسكوت النص . ولسكتنا لانجاريهم في رأيهم هذا ، ويخيل إلينا أن الجامعة تتمتع بهذا الحق ، ولنا سند في هذا من الميثاق ، إذ ينص على أن المجلس ينعقد في حالة وقوع إعتداء ، و يقرر التدابير اللازمة لدفع هذا الإعتداء^(٢) . والإعتداء قد يكون بتوجيه القوة المسلحة ضد إحدى الدول الأعضاء ، ومن الواضح أن النص لم يقيد سلطة المجلس في شيء ، فله السلطة الكاملة في تقدير الإجراءات المناسبة . فقد يكتفي مثلاً . بتقرير قطع العلاقات السياسية والاقتصادية مع الدولة المعتدية . ولكن ليس ما يمنعه من أن يقرر دفع القوة بالقوة إذا اقتضت الظروف ذلك . ومعنى ذلك أن له أن يعلن الحرب ، وعلى الدول الأعضاء في هذه الأحوال أن تتخذ الإجراءات القانونية لتنفيذ هذا القرار وفق أنظمتها الدستورية . فالجامعة تملك حق الحرب إذن ، ولكن علينا أن نقيده بالحرب الدفاعية فقط . والجامعة تشبه في هذا عصبة الأمم^(٣) . وشأنها في ذلك أشبه ما يكون بوضع الدولة المحايدة التي ليس لها أن تعلن الحرب ، ولكن لها الحق وعابها واجب الدفاع عن نفسها فيها إذا وقعت ضحية إعتداء ما .

١٤١ — حق عقد المعاهدات

لم يتعرض الميثاق لحق الجامعة في عقد المعاهدات بالنفي أو الإثبات ، بما قد يفيد

Mouskhéjy ov. cité p. 36 (١)

٦ م (٢)

Gonsiorowski ov. cité p. 314 (٣)

بأنها لا تتمتع به . ولعل مما يسبغ على هذا الرأي بعض التأكيد أن المادة التاسعة ، التي تتعلق بالمعاهدات ، لم تتحدث إلا عن المعاهدات فيما بين الدول الأعضاء وبينها وبين الدول الأجنبية . وهذا قد يفسر بأن الدول الأعضاء وحدها هي التي تتمتع بهذا الحق . ولكننا نرى أن هاتين القريبتين ليستا بقاطعتين . فالمادة التاسعة المشار إليها لا تنظم توزيع إختصاص عقد المعاهدات بين الدول الأعضاء والجامعة ، ولا تقضى إلا بتأكيد حرية الدول الأعضاء في عقد معاهدات فيما بينها ، وعدم إلزام المعاهدات التي تعقدها إحدى الدول الأعضاء لغيرها . فلا مجال والحالة هذه لتحميل النص أكثر مما يحتمل . كما أن سكوت الميثاق لا يفيد حتماً منع الحق عن الجامعة ، لأننا نجد في الواقع نصاً يفيد قيام هذا الحق . فالميثاق يجعل من إختصاص المجلس تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي تشرف على صيانة الأمن والسلام^(١) . ومن ضمن أوجه هذا التعاون وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ، أن تضع الدول الأعضاء تحت تصرف مجلس الأمن قوات عسكرية وتسهيلات مختلفة . وعلى المجلس أن يبرم معاهدات مع الدول أو مجموعات ، من أعضاء الأمم المتحدة تحدد عدد هذه القوات ونوع التسهيلات المشار إليها^(٢) . كذلك ينص ميثاق الأمم المتحدة على حق لجنة أركان الحرب في إنشاء لجان فرعية إقليمية ، إذا خولها مجلس الأمن ذلك وبعد التشاور مع المنظمات الإقليمية ذات الشأن^(٣) . ومن الواضح أن هذه المشاورات قد تنتهي بعقد إتفاقات تنظم إختصاص اللجان الإقليمية المشار إليها وحدود عملها .

١٤٢ - ففي هاتين الحالتين مثلاً يمكن تصور قيام الجامعة بعقد معاهدات وإتفاقات ، من غير أن تخرج عن الحدود المرسومة لها في الميثاق . ونجد ميادين أخرى يمكن للجامعة فيها أن تعقد معاهدات . فالميثاق يفرض على الجامعة النظر في شئون

(١) م ٣٣ ف ٤

(٢) م ٤٣ ف ٣

(٣) م ٤٧ ف ٤

البلاد العربية ومصالحها ، والعمل على تأمين مستقبلها بكل مائتيه الوسائل السياسية من أسباب . وعلى هذا الأساس تقدمت الجامعة الى مجلس وزراء خارجية الدول العظمى بطلب تولى الوصاية على ليبيا فيما إذا تقرر عدم منحها الاستقلال . كما أنها دخلت فعلا في مفاوضات مع انكلترا^(١) لوضع حد لحالة فلسطين الراهنة باعتبار دولها الأعضاء من الدول ذات الشأن المشار اليها في المادة ٧٩ من ميثاق الأمم المتحدة . وليس ما يمنع أن تكون الوصاية في الحالة الأولى موضوع معاهدة بين الجامعة والدول الأخرى ذات الشأن . كما أنه لو قدر للمفاوضات مع انكلترا أن تنجح لما كان ثمة مانع من عقد معاهدة مع الجامعة بشأن فلسطين . فالجامعة تملك اذن حق عقد المعاهدات وهو حق مفيد بأغراضها المنصوص عليها في الميثاق ، شأنه في ذلك شأن كل الحقوق التي تتمتع بها .

(١) قرر المجلس في دورة بلودان (٨ - ١٢ يونيو سنة ١٩٤٦) دعوة انكلترا إلى الدخول في مفاوضة مع الدول الأعضاء لتبديل الوضع الراهن في فلسطين ، ونقله إلى وضع ينطبق على أحكام ميثاق الأمم المتحدة . وقد وجهت كل من الدول الأعضاء . تنفيذا لهذا القرار ، مذكرة إلى انكلترا بتاريخ ١٥ / ٦ / ١٩٤٦ تقترح فيها الدخول في مفاوضة معها ومع الأعضاء الآخرين . فلبت الحكومة الانكليزية هذه الرغبة ، ووجهت دعوة إلى جميع الدول الأعضاء ذكرت فيها ، سبق لحكومة صاحب الجلالة أن لفنت أنظار دول الجامعة العربية إلى تعهد الحكومة البريطانية بأن تستشير ذوي الشأن قبل الوصول إلى قرار فيما يخص بتوصيات لجنة التحقيق الانكليزية - الامريكية . وطبقا لهذا التعهد قبلت حكومة صاحب الجلالة اقتراح الحكومة . . . بالاشتراك مع الدول العربية الأخرى بشأن فلسطين ، وقد وجهت الدعوة إلى الأمين العام بصفته هذه لحضور المؤتمر . ومن الواضح أن الدول العربية دخلت المفاوضات بوصفها فروعاً للجامعة ، تنفيذا لقرار المجلس . كما أن الدعوة وجهت إليها بهذه الصفة . وتولت الجامعة نفسها (دورة المجلس في بلودان) وضع أسس المفاوضات مع انكلترا وملاحظة سيرها في اجتماعات مختلفة للجنة وزراء الخارجية وفي الدورة السادسة العادية . وحضور ممثل جميع حكومات الدول الأعضاء في المفاوضات يذكرنا بالمفاوضات التي تقوم بها الامبراطورية البريطانية في الأمور ذات النفع العام - بوصفها من أشخاص القانون الدولي إذ يجب أن يمثل فيها جميع أعضاء الامبراطورية بصورة مستقلة ، وإلا فإنهم لا يلزمون بتنفيذ المعاهدة . كما يلاحظ أن كل عضو في الامبراطورية يقوم باجراءات التصديق وفقا لنظم بلاده الخاصة ، وتجمع التصديقات كلها بعدئذ في وثيقة شكلية واحدة .

أنظر (Siotto - Pintor, op. cité p. 313)

١٤٣ - حق التمثيل : وكما أغفل الميثاق النص على حق الجامعة في الحرب وعقد المعاهدات ، فإنه لم يذكر شيئاً عن حقها في إرسال الممثلين الدبلوماسيين واستقبالهم ، ويستنتج بعض الباحثين من ذلك أن الجامعة لا تتمتع به ^(١) ، مستندين في ذلك إلى أن الدول الأعضاء ذات سيادة ، وهي لم تترك للجامعة إلا اختصاصات معينة ، فيجب والحالة هذه الإقتصار عليها والتضييق في تفسيرها . ولستنا لا نستطيع أن نجاريهم في مذهبهم هذا ، ونرى أنه من العبث أن نتمسك في القانون الدولي بقواعد التفسير المعمول بها في القانون الخاص . فالدول الأعضاء بإنشائها الجامعة رسخت لها أهدافاً معينة ، وطالما أن حق التمثيل لن يمارس إلا في حدود الميثاق فإنه لن يمس سيادة الدول في شيء ، لأنه لن يرتب عليها التزامات جديدة لتحتاج إلى نص صريح . وللمجلس الجامعة من غير شك أن ياجأ إلى استعمال هذا الحق فيما إذا رأى ضرورة له لتحقيق المهمة المسكفة بالقيام بها . ونحن نعلم أن ميثاق عصبة الأمم لم يذكر شيئاً عن حق العصبة في التمثيل . ولستنا الشراح لم يعدم بينهم من اعترف لها بهذا الحق رغم سكوت النص ^(٢) . كما أن كثيراً من الدول الأعضاء جرت على إرسال مندوبين دبلوماسيين لها إلى العصبة بدرجات متفاوتة بين سفير ووزير مقوض ووزير مقيم .

١٤٤ - وبما يقوى عقيدتنا فيما نذهب إليه أن الميثاق ^(٣) نص على أن يكون الأمين العام بدرجة سفير ، والأمناء المساعدون بدرجة وزراء مفوضين ، ومن الواضح أن هؤلاء ليسوا موظفين في السلك الدبلوماسي لآلية دولة من الدول الأعضاء ، وأنهم يكونون نواة لسلك الاتحاد نفسه ، ولا ريب أن الغرض من جعل الأمين العام برتبة سفير هو تمكينه من الاتصال بالسلطات الدبلوماسية الأجنبية المختلفة . وهو يستطيع أن يقوم بدور كبير كحلقة اتصال بين الجامعة والدول الأجنبية ، وقد نص فعلاً في النظام الداخلي صراحة ^(٤) على أنه « ينوب » عن الجامعة في حدود الميثاق وقرارات المجلس

Mouskhély, op. citè p. 36 (١)

R. Genet, La S. D. N. et le Droit d' ambassade actif et passif, Revue (٢) de Droit Int. et de Législ. comp. 1935 p. 534 et 501.

Gonsiorowski, op. citè. p. 311

(٣) م ١٢ ف ٤

(٤) م ١٢

أضف إلى ذلك أن الميثاق نص كما رأينا على تنظيم تعاون الجامعة مع الهيئات الدولية ، وهذا التعاون يقتضى حتماً أن تدخل الجامعة عن طريق بعض هيئاتها في علاقات مع الهيئات المشار إليها ^(١) ، وهذا يتضمن التمثيل الدبلوماسي .

١٤٥ - والحقيقة أن العبرة ليست بالنص على الحق من عدمه ، بل باستعماله ، فيثاق الاتحاد الألماني كان ينص على تمتع الاتحاد به ، ولكن الاتحاد لم يلجأ مع هذا إلى استعماله ، ولم ينشئ قط تمثيلاً دبلوماسياً دائماً ، ولم يرسل بعثات دبلوماسية إلا في حالتين فرديتين ^(٢) . أما الجامعة ففي هذه المدة القصيرة التي إنقضت على إنشائها لجأت إليه مراراً . فأرسلت السيد تحسين العسكري ، وزير العراق المفوض بمصر ، إلى أوروبا للاتصال بالسلطات المختصة فيها بشأن تسهيل عودة عدد من المشردين العرب الذين انقطعت علاقتهم ببلادهم بسبب ظروف الحرب ، وزود بالأوراق اللازمة لإثبات صفته مندوباً عن الجامعة يعمل كحلقة اتصال (act as liaison) بين الجامعة والسلطات المشار إليها .

كما أرسلت الجامعة مندوباً خاصاً إلى اندونيسيا ليبلغ رئيس جمهوريتها رسمياً قرار مجلس الجامعة ، الصادر في ١٨ نوفمبر سنة ١٩٤٦ ، بتوصية الدول الأعضاء بالإعتراف باندونيسيا دولة مستقلة ذات سيادة ، ويحصل على المعلومات التي تسهل على حكومات الدول الأعضاء تنفيذ القرار المشار إليه .

وفي ١١ مايو سنة ١٩٤٦ أرسل مجلس الجامعة بريقة الى وزراء خارجية الدول العظمى يطلب منها إشراك الجامعة في أية لجنة ترسل الى ليبيا للتحقيق عن رغبات

(١) م ٣ ف ٣ ، وقد نبذت فعلاً خطابات بين الأمين العام للجامعة العربية والسكرتير العام للأمم المتحدة بشأن تنظيم التعاون بين الجامعة العربية وهيئة الأمم المتحدة . وتم الاتفاق مبدئياً على أن يتبادل الميثاقان برسالتين يكون أول أداة اتصال بينهما . (أنظر التقرير المرفوع إلى مجلس الجامعة العربية من الأمين العام للجامعة بتاريخ ٦ أكتوبر سنة ١٩٤٧ ص ١٢)

سكانها ، وترك للأمين العام أن يوفد « من يمثل الجامعة » في هذه اللجنة اذا دعيت للاشتراك فيها .

ويلوح لنا أن الجامعة تملك حق إستقبال الممثلين الدبلوماسيين أيضا ، وقد أرسلت الجمهورية الاندونيسية فعلا الى الجامعة العربية بعثة دبلوماسية تحمل وثائق التفويض اللازمة لمفاوضة الجامعة وحكومات الدول الأعضاء بشأن عزم الأخيرة على الإعتراف باندونيسيا ، ووجه خطاب الاعتماد إلى الأمين العام بوصفه نائبا عن الجامعة . يخلص من ذلك أن للجامعة حق إرسال الممثلين الدبلوماسيين وقبولهم ، ولها أن تتبادل بعثات دبلوماسية دائمة أو مؤقتة حسب الحاجة .

١٤٦ — وللجامعة نشاط دبلوماسي ملموس في الميدان الدولي لا يمكن انكاره. (١) ومن غير أن نحاول حصر أوجه هذا النشاط فسنتصر على ذكر بعض ما قامت به من جهود في هذا الميدان . فقد تقدمت إلى مجلس وزراء خارجية الدول العظمى بمذكرات متعددة تبين فيها وجهة نظرها في مصير ليبيا ، وتطلب الإشتراك في أية لجنة تحقيق يمكن أن ترسل إليها لتعرف رغبات سكانها في تقرير مصيرهم . وطالبت الحكومة البريطانية باتخاذ الاجراءات اللازمة لوقف هجرة الايطاليين غير المشروعة إلى ليبيا . وبعثت بمذكرتين إلى الجمهورية الفرنسية إحداهما بشأن تحرير عبد المنصف باي تونس سابقا ، وإعادته إلى العرش الذي اغتصب منه بغير حق ، تلبية لرغبات السكان ، وبشأن اطلاق سراح الأمير عبد الكريم الريني زعيم الثورة المراكشية . كما أنها قامت بجهود متصلة في سبيل منع تنفيذ حكم الإعدام في عدد الوطنيين المتهمين بحوادث الجزائر سنة ١٩٤٥ . وفضلا عن ذلك فقد أرسلت مذكرة إلى فرنسا تذكرها فيها بالتزاماتها ، كدولة تدير أقاليم لا تتمتع بالحكم الذاتي ، المنصوص عليها في ميثاق هيئة الأمم المتحدة . وتطلب اليها العمل على تنفيذها ووضعها موضع التطبيق في افريقيا

(١) أنظر بند ٢٣٦ وما بعده

الشمالية تحت الإدارة الفرنسية . كما أنها قامت بجهود بشأن التوسط لدى الحكومة البريطانية لدعوة الهيئة العربية العليا في فلسطين إلى الاشتراك في مؤتمر لندن . واتصلت بهيئة الأمم المتحدة بشأن تحديد موعد إجتماع اللجنة المؤقتة للهيئة الصحية للأمم المتحدة في جنيف . ولم تقصر الجامعة نشاطها على البلاد العربية ، فقررت توصية الدول الأعضاء بالاعتراف بالجمهورية الاندونيسية ، التي وفقت إلى التخلص من الاستعمار الأجنبي ، ووطدت دعائم الحكم في الداخل دولة مستقلة ذات سيادة .

وقد إمتد نشاط الجامعة الى القيام بمفاوضات دبلوماسية مع الدول الأجنبية . فقامت بمفاوضات مع الحكومة الاسبانية لإشراك ممثلي الحكومة الخليفية المراكشية في لجان الجامعة تنفيذاً لميثاق . ومع انكسار بشأن القضية الفلسطينية .

١٤٧ — ونظن أننا الآن في غنى عن إثارة مسألة هل أن كيان الجامعة معترف به دولياً أم لا ؟ إذ الواضح أن الجواب لن يكون إلا بالإيجاب . فقد أبلغت الجامعة ميثاقها الى جميع الأمم المتحدة ، وتلفت منها ردوداً بالاحاطة ، وهي تتصل مباشرة عن طريق الأمانة العامة بالحكومات الأجنبية وتتلقى منها مباشرة الردود على مذكراتها^(١) وهذا في حد ذاته يتضمن الاعتراف الضمني بالجامعة .

(١) جرت الجامعة عند بداية تكوينها على إرسال مذكراتها عن طريق الأمانة العامة . وتقوم الحكومات في نفس الوقت بإرسال صورة من هذه المذكرات باسمها إلى الحكومات الموجهة إليها . ولم يلبث أن عدل من هذا الاجراء المزدوج الذي لم يعمل به إلا لتأكيد قيمة مذكرات الجامعة ريثما يتوطد مركزها الدولي . وتقدم أكثر المذكرات الآن من الأمانة العامة مباشرة وإذا لوحظ بعض التردد من جانب الحكومة البريطانية في مرفقها من المذكرات التي ترسل إليها من الجامعة . قرر المجلس في بلودان أن تقوم دول الجامعة بمخابرة إنجلترا في صدد اعتبار المذكرات التي يبلغها الأمين العام باسم الجامعة وبقرار من مجلسها كأنها صادرة من جميع الدول الأعضاء . وقد تلفت الحكومات العربية رد الحكومة البريطانية وأبلغ الى الأمانة العامة . وهو يتضمن أن الحكومة البريطانية ستعترف رسمياً بالمخابرات الخاصة بالموضوعات السياسية والتي توجه من قبل جامعة الدول العربية وسيوجه الرد عنها الى الأمين العام للجامعة بنفس الطريق الذي أتبع في إرسال الخطاب الخجاف عليه . ويلاحظ على هذه المذكرة أن الحكومة البريطانية لا تقترح المبادأة بالخطاب مع جامعة الدول العربية بشأن المسائل السياسية . بل توجه مذكراتها الى الحكومات العربية ، وترسل نسخة منها مطابقة للأصل الى الأمين العام . لعلمه شخصياً . كما جاء في المذكرة . ومعنى هذا أن انكسار تعترف بكيان =

وإذا أضفنا إلى ذلك أن الأمين العام ، وهو كما رأينا يتوب عن الجامعة في الحدود المنصوص عليها ، يدعى إلى زيارة الحكومات الأجنبية ويتصل بالمسؤولين فيها ، تأكد لدينا أن كيان الجامعة معترف به ^(١) . وإذا كانت هذه الزيارات توصف أحيانا بأنها (غير رسمية) ، فإن هذا الوصف لا ينفي بأن هذه الاتصالات تتضمن إعترافا فعليا (de facto) بوجود هيئة لها كيان دولي .

هذا إلى أن مسألة الاعتراف ليست لها كل الأهمية التي تعلق عليها . فإن أثره لا يمكن أن يكون إلا مقررأ لـ كيان الجامعة الذي لا يتوقف بحال من الأحوال على وقوعه . والحقيقة أن الإعتراف ليس إلا عملا سياسيا ^(٢) من الحكومات الأخرى يفيد رغبتها في الدخول في علاقات مع الشخص الدولي المعترف به ، وفق القواعد المعمول بها في القانون الدولي . صحيح أن صعوبات كثيرة قد تنشأ وتقف عثرة في طريق تحقيق الجامعة لأغراضها إذا لم يعترف بها ، ولكنه لا يؤثر في وجودها القانوني ^(٣) . والمعنى اللفظي للإعتراف هو التسليم بوجود شيء سابق ، فهو يفترض سبق وجود الجامعة . ولو قلنا بغير ذلك لوقعنا في تناقض ظاهر ، إذ تعتبر الجامعة شخصية قانونية إزاء من أعترف بها ، ولا تعترف كذلك في الوقت ذاته بالنسبة لغيرها من الدول ، مما ينتفي معه إمكان تصور وجود قانوني موضوعي .

== الجامعة ، ولكنه اعتراف غير كامل ، والاملا وضعت هذا التحفظ بشأن المبادأة في الاتصال .

(١) أقرت الجمعية العمومية للأمم المتحدة اقتراحا بدعوة المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى النظر في إنشاء لجنة اقتصادية للشرق الأوسط واعترفت فيه بأن تعاون اللجنة مع الهيئات الإقليمية في الشرق الأوسط كالجامعة العربية ، من شأنه أن ييسر للجنة مهمتها . وفي هذا القرار اعتراف ضمني بشخصية الجامعة العربية الدولية

Weekly Bulletin, United Nations, november, 4, 1947 p. 603

H. Kelsen, *ov. cité*, p. 227 ; J. L. Brierly, *ov. cité*, p. 59 ; (٢)

J. Kunz, *Une Nouvelle Théorie de l'Etat Fédéral*, *Revue de Droit Int. et de Législation Comp.* 1930, p. 849 - 850.

G. Scelle, *ov. cité*, p. 98 ; J. F. Williams, *La Doctrine de la Reconnaissance en Droit Int.*, *Recueil de La Haye*, 1933 - 11 - t. 44, p. 2. ; Fauchille, *ov. cité*, t. 1, 1922. p. 307 ; Phillimore, *Int. Law*, 3 st. edition vol. 111, 1882, p. 784 - 785 . (٣)

H. Kelsen, *ov. cité*, p. 270 - 280 وأنظر نقداً عميقاً النظرية الإعتراف المنشئ في

المبحث الثالث

وضع الجامعة العربية بين الاتحادات الدولية

١٤٨ — تمهيد : قلنا إن الجامعة العربية تتمتع بالشخصية الدولية ولكن في أية طائفة من أشخاص هذا القانون يمكن وضعها ؟ ومن الواضح أن هذا التكييف ليس إلا نظرية فقهية تقوم على أساس تفسير الميثاق ، لأن قواعد القانون الدولي إذا كانت تحدد عناصر الدولة ، فإنها لا تحدد لنا ماهية مختلف الاتحادات الدولية ^(١) . وسنبداً بتحديد مركزها سلبياً في بادئ الأمر ، ونعني بذلك أن نستبعد ما لا تتصف به ، لتمهيد سبيل البحث عن ماهيتها ومركزها .

١٤٩ — تتفق أغلبية الشراح على أن السيادة هي ضابط التفرقة الذي يميز الدولة من غيرها والسيادة هي الصفة التي بموجبها لا يمكن أن تلزم الدولة إلا بإرادتها ، وذلك في حدود المبادئ العليا للقانون ووفقاً للأهداف العامة التي تسعى إلى تحقيقها ^(٢) . وقد سبق أن رأينا أن الدول الأعضاء في الجامعة تحتفظ بسيادتها . بل أنها لم تنشئ الجامعة إلا من أجل صيانة هذه السيادة . وهي غير مقيدة إلا في حدود الميثاق . والميثاق ما هو إلا إتفاق دولي تخضع بهذه الصفة لقواعد القانون الدولي ^(٣) . ولم يوضع كدستور داخلي . وتتجلى فكرة السيادة في إتباع مبدأ الإجماع في اتخاذ القرارات

J. Kunz, *op. cit.* p. 849 - 850 (١)

Le Fur *op. cit.* p. 443 (٢)

(٣) يلاحظ أن هذه الحجة لا تنهض بذاتها دليلاً كافياً على احتفاظ الدول الأعضاء بسيادتها ، لولا اقترانها بأدلة أخرى ، وقد أثبت الأستاذ H. Kelsen أن هذه التفرقة بين المعاهدة والدستور لا تقوم على أساس سليم ، وبين أن ليس ثمة فرق جوهري بينهما . فيمكن في دولة معاهدة مثلاً أن يوضع الدستور بمعاهدة دولية (كما جرى في الاتحاد الألماني سنة ١٨٦٦) كما أن المعاهدات الدولية التي تنشئ اتحاداً دولياً هي في الوقت ذاته دستور الاتحاد . أنظر J. Kunz, *op. cit.* p. 839

وفي تعهد كل دولة باحترام نظام الحكم في الدول الأعضاء الأخرى ، وفي تناوب تمثيلها برئاسة المجلس ، كما أن التعاون بينهما في الشؤون الإجتماعية المنصوص عليها في الميثاق يكون عن طريق عقد معاهدات دولية فيما بينهما ، وتتجلى بأجلى مظاهرها في حق الدول الأعضاء في الإنسحاب من الجامعة كما أنها تظهر في توزيع الاختصاصات بين الجامعة وبين أعضائها ، فهذه الأخيرة وحدها تملك إختصاص المبدأ ، بينما لا تملك الجامعة إلا ما عهد إليها به في الميثاق .

١٥٠ — والسيادة غير قابلة للتجزئة بطبيعتها^(١) . وإذا كانت الدول الأعضاء تحتفظ بسيادتها ، فعنى هذا أن الجامعة لا تتمتع بالسيادة . وبهذا تنفى عنها صفة الدولة ، فالجامعة ليست دولة جديدة فوق الدول ، وإسمها كاف في حد ذاته لاستبعاد هذه الفكرة . فهي ليست إذن إلا إتحاد دولي يطلق عليه في الإصطلاح الفقهى الألمانى (Staatbund) لتمييزها من (Bundstaat) التى توجد فيها دولة تسمى إرادتها على إرادة الأعضاء . ويترتب على ذلك أن الدول تحتفظ بشخصيتها الدولية ، كما أن رعايا الجامعة هم الدول لا الأفراد الذين يكونونها . ولهذا فقرارات الجامعة لا تلزم رعايا الدول الأعضاء إلا بتوسط هذه الدول ، ولا نجد أنفسنا إزاء جنسية واحدة ، بل إزاء عدد من الجنسيات بعدد الدول الأعضاء ، كما أن الحرب التى تقوم بين الدول الأعضاء تعتبر حرباً دولية لا أهلية .

١٥١ — وإذا لم تكن الجامعة دولة فوق الدول ، فهي ليست إتحاداً إدارياً دولياً وإن كانت هذه الإتحادات توجدتها معاهدة جماعية ، تنشئ تنظيمها معيناً ،

وتعين لها أوجه نشاطها . لأن ما يميز هذه الاتحادات إبتعادها عن كل نشاط سياسي ، أما الجامعة فميدان نشاطها أوسع بكثير ، وهو يشمل خصوصاً المسائل السياسية . بل أن عناية الجامعة بهذه المسائل الأخيرة هي التي تكتسبها خصائصها المميزة . فالفرق إذن أساسي وجوهري ، ولو أن هذا لا ينفي قيام بعض أوجه شبه بينهما من حيث أن الجامعة نفسها تعنى بالمسائل غير السياسية . وهي من هذه الوجهة تقوم ببعض خصائص الاتحادات الإدارية .

١٥٢ — وجامعة الدول العربية ليست تحالفاً عسكرياً . ففي حالة التحالف لا نجد هيئات دائمة . لأن الحلف إنما يعقد لمدة محدودة ، وصفة الدوام غريبة عنه . كما أن المقصود من الحلف مواجهة حالة خاصة ، لا تتعدى عادة الكفاح ضد عدو محتمل . ومعاهدة التحالف لا تكون عادة مفتوحة لانضمام دول أخرى غير الموقعين عليها . أما الجامعة فنظمة دائمة لها هيئات خاصة ، وهي مفتوحة لانضمام الأقطار العربية التي تسترد حريتها وأستقلالها ، وإذا كانت تستهدف حماية الدول الأعضاء فيها وصيانة إستقلالها وسيادتها ، فليس هذا غرضها الوحيد كما هو الحال في الحلف ، بل أنها تتعدى هذا الغرض لتسعى إلى توثيق العلاقات بين دولها وتحرير الأقطار العربية غير المستقلة والتعاون مع الهيئات الدولية الأخرى .

١٥٣ — ماهي إذن ؟ وهل نذهب إلى أنها شخصية من نوع خاص (Sui generis) لاشمئ لها بين الاتحادات الدولية كما يحلو لبعض الفقهاء أن يفعلوا إذا عجزوا عن تحديد مناسب للهيئات التي يدرسونها . ولسكننا في غنى عن القول بأن مثل هذه النظرية لا تفسر لنا شيئاً ، ولا تلقى أى ضوء على ماهية الجامعة . فضلاً عن أنها تنطبق على أية هيئة دولية ، لأن هذه الهيئات لا توجد وفقاً لنظريات الشراح المنطقية ، بل تنشأ لمواجهة ظروف معينة ولا بد لها من أن تتأثر بصراع القوى الاجتماعية الداخلة في تكوين الهيئة الجديدة ،

ويترتب على ذلك أننا نجد أية هيئة كانت تحمل طابعاً خاصاً لا نجد في غيرها. ولكن هذا كله لا يمنع بطبيعة الحال من البحث عن الأسس المشتركة بين هذه الهيئات وتصنيفها بالتالي إلى طوائف معينة.

١٥٤ - وجامعة الدول العربية أقرب ما تكون في نظرنا إلى الاتحادات الإستقلالية. ولمعرفة خصائص هذه الاتحادات نورد بعض التعاريف. يرى Le Fur أن الاتحاد الإستقلالي هو: «اتحاد دول ذات سيادة له سلطة مركزية تتمتع بالشخصية القانونية، وفيه هيئات دائمة»^(١) ويعرفه Jellinek بأنه: «اتحاد دول مستقلة على وجه الدوام لغرض الدفاع الخارجي عن إقليم الاتحاد وتأمين السلم الداخلي بين الدول المتعاهدة كما قد يستهدف أغراضاً أخرى. ولا بد للاتحاد، لتحقيق مهمته، من تنظيم دائم»^(٢). أما Ebers فيقتصر على القول بأن الاتحاد الاستقلالي هو: «اتحاد دولي له هيئات دائمة ويستهدف تحقيق المصالح المشتركة»^(٣) وخصائص الاتحادات الإستقلالية هي: ^(٤)

(١) من حيث الأغراض. غرضها الأول هو الدفاع عن سلامة إقليم الدول الأعضاء. ولكنها قد تستهدف إلى جانب هذا الغرض أغراضاً أخرى إقتصادية واجتماعية وغيرها. لا يميزها عن الحالف. ولا يمكن تشبيهها بالاتحادات الإدارية لأنها تسعى وراء غايات سياسية.

(ب) ومن حيث التنظيم. يتألف الاتحاد من دول ذات سيادة تمثل في هيئة مركزية. ولكل دولة من حيث المبدأ صوت واحد. ولو أن الميثاق قد ينص على

Le Fur op. cité p. 495

Cités par Gonsiorowski, op. cité p. 301

G. Scelles, op. cité p. 202 - 203

Fauchille, op. cité, t. I, 1ère partie p. 241 - 243 Scelle et mirkine —

Guètzévitch. L' Union Européenne, Paris 1931, p. 27

(١)

(٢) و (٣)

(٤)

ما يخالف ذلك . والهيئة المركزية أشبه ما تكون بمؤتمر دبلوماسي ، يتألف من ممثلي الدول الأعضاء ، ويعقد إما في أوقات دورية أو عند ما تستدعي الظروف . وتصدر قرارات السلطة المركزية بالإجماع أو بالأغلبية الخاصة أو العادية . ومن حيث المبدأ يجب توافر الإجماع لا مكان تعديل الميثاق . كما يشترط توافر الإجماع في قرارات أخرى على شيء من الأهمية . ويتمتع الاتحادات بصفة الدوام . ولو أن لكل عضو أن يفصل عنها . وحق الإنسحاب هذا من الضوابط التي تميز الاتحاد الاستقلالي من الدولة المتحدة اتحاديا مركزيا .

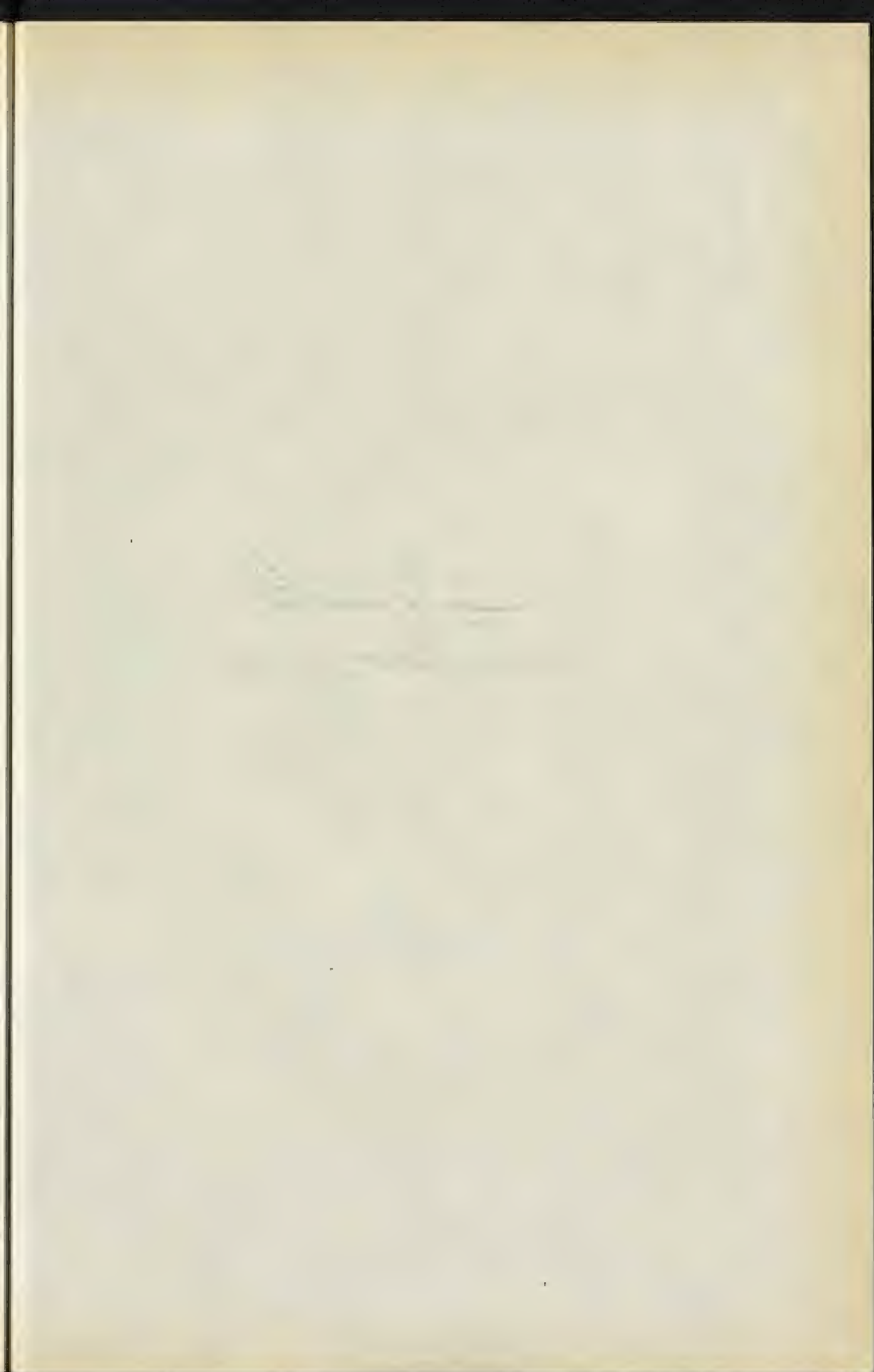
(ح) ومن حيث الاختصاص . ليس الاتحاد — كبدأ — سلطة على الأفراد . ولو أن للميثاق أن ينص على خلاف ذلك . ويتمتع بسلطة تتفاوت قوة وضعفا إزاء الدول الأعضاء ، التي تحتفظ لنفسها عادة بحق الحرب والتمثيل وعقد المعاهدات . ولكن الميثاق يدخل عادة على هذه الحقوق قيوداً تتفاوت شدتها حسب كل حالة . وتتعهد الدول الأعضاء بأن لا تقوم بأي عمل يضر بالاتحاد ، وأن لا تعقد أية معاهدة تخالف الميثاق . وتحرم الدول الأعضاء من حق الحرب في علاقاتها مع الدول الأعضاء الأخرى . ويتمتع الاتحاد عادة بحق الحرب وحق التمثيل وحق عقد المعاهدات . ولو أن هذه الاختصاصات صورية أكثر منها عملية . إذ الواقع أن حق الحرب مثلا تمارسه الدول الأعضاء في حدود الميثاق أكثر مما يمارسه الاتحاد . كما أن حق التمثيل وحق عقد المعاهدات قد لا يتفق الواقع بشأنهما مع التنظيم القانوني . فميثاق الاتحاد الجرمانى يمنحه حق التمثيل ، ومع ذلك فإن الاتحاد لم يشيء قط تمثيلا دائما .

١٥٥ — وإذا ما قارنا هذه المبادئ بالجامعة العربية نجد أن هذه الأخيرة تجمع كل خصائص الاتحادات الاستقلالية الأساسية . فغرضها لا يقتصر على صيانة استقلال الدول الأعضاء وسيادتها ، بل إنها تستهدف تحقيق التعاون في شؤون اقتصادية وثقافية واجتماعية أخرى . كما أن لها سلطة مركزية تتكون من ممثلي الدول الأعضاء .

وفيهما تنظيم دائم. والأصل في قراراتها أن تصدر بالاجماع. ومع أن الجامعة تتمتع بوصف الدوام، فللدول الأعضاء حق الانسحاب. وليس للدول الأعضاء اللجوء إلى الحرب لفض المنازعات فيما بينها؛ وتحفظ بحق التمثيل، وكذلك بحق عقد المعاهدات على أن لا تعقد معاهدة تخالف الميثاق أو تتخذ سياسة تضر بالجامعة. ويلاحظ أن لمجلس الجامعة أن يعدل الميثاق بقرار يصدر بأغلبية الثلثين. وهذا وإن لم يتفق مع المبادئ السائدة في الإتحادات الإستقلالية، إلا أننا نجد له مثيلا في بعض الإتحادات^(١).

١٥٦ - فالجامعة العربية إذن إتحاد إستقلالى، ولكن هذا لا ينفى أنها تختلف كثيراً عن الإتحادات الإستقلالية المعروفة في التاريخ، ف نجد أن إختصاصات هذه فى الشؤون الدولية، قد يفوق أحيانا إختصاص الدول الأعضاء، وقد لا يبقى لهذه الأخيرة الا ظل خفيف من هذه الإختصاصات كلها. ونجد فى أكثرها أن القرارات، فيما عدا الخطيرة التى يلزم توافر الاجماع فيها، تصدر بالأغلبية. كما نجد فى بعضها أن الاتحاد يتمتع بسلطة مباشرة على رعايا الدول الأعضاء. وفيها كلها تنظم وسائل فض المنازعات مقدما. ومهما يكن من أمر فإن هذه الفروق كلها لا تبدل من طبيعة الجامعة فى شىء، والإتحادات الإستقلالية المعروفة نجد بينها اختلافا كبيرا جدا. فقد تضعف الروابط وتترأخى فى بعضها بحيث تقترب من التحالف العادى، وقد تقوى العلاقات وتشتد فى بعضها الآخر بحيث يتميز الاتحاد الاستقلالى من الدولة المتحدة باتحادا مركزيا. والعوامل السياسية والاجتماعية التى تقوم عليها الجامعة كفيلة بتوجيه العلاقات بين الدول الأعضاء نحو التقارب وربطها باتحاد أوثق عرى وأقوى رباطا.

الكتاب الثاني
الجامعة العربية من الناحية الإقليمية



مختبر

١٥٧ - رأينا أن الجامعة العربية مظهر من مظاهر الحركة القومية ، ومرحلة من مراحل النهضة العربية الحديثة . ولكنها في سعيها إلى بلوغ مرماها ، من تكوين أمة عربية موحدة ، يجب أن تتجنب قيام كل مامن شأنه أن يعرقل سير أعضائها نحو الهدف المشترك بإطراد وانتظام . وأخطر هذه العراقيل ، التي قد تصل إلى حد تهديد كيان الجامعة ووجودها ، إمكان الدول الأعضاء اللجوء إلى الحرب فيما بينها للإنتصاف لنفسها وتغليب إرادتها . وانتفاذي هذه النتيجة فإن الميثاق يحرم على الدول الأعضاء الإلتجاء إلى القوة تحريماً قاطعاً . ولكن تحريم اللجوء إلى القوة ليس بكاف لوحده . فالقوة وسيلة وليست غاية بذاتها ، فهي دائماً وسيلة لحل خلاف قائم . وإذا استبعدناها من العمل وجب بالضرورة إيجاد وسائل أخرى تحل محلها ، وتضمن حل المنازعات بصورة سلمية . واحترام القاعدة الأساسية التي تحرم اللجوء إلى الحرب يتوقف إلى حد كبير على درجة فعالية تنظيم فض المنازعات بالطرق السلمية . وإذا كان هناك دائماً احتمال ، مهما ضعف ، بمخالفة القاعدة فلا بد من تنظيم عمل إيجابي ضد استعمال القوة بشكل غير مشروع ، لقمع أي اعتداء يقع على دولة عضو .

١٥٨ - والجامعة ، بتحريمها الحرب بين الدول الأعضاء ، وتنظيمها فض المنازعات بصورة سلمية ، وقع كل اعتداء على إحدى هذه الدول سواء صدرت من دولة عضو أو غير عضو ، تلتقي بالحركة السلمية العالمية وتدعمها وتساهر^(١)ها وتحمل

(١) ينظر الأستاذ سامي بك جليل إلى الجامعة العربية كجزء من الحركة السلمية العالمية ، ويعتبرها من محاضراته على هذا الاعتبار . وهذه النظرة ، وإن كانت صحيحة من حيث النتيجة ، فإنها لا يجب =

فيها مركزاً محدداً ، باعتبارها من تلك المنظمات الإقليمية التي ازدهرت بين الحربين الأخيرتين وأقر قيامها ميثاق الأمم المتحدة . وقد خصصنا الكتاب الثاني من هذه الرسالة لبحث الجامعة العربية من وجهة النظر هذه .

فأفردنا الفصل الأول لعرض تطور الفكرة الإقليمية في تنظيم السلم وتنظيم ميثاق الأمم المتحدة لدورها في هذا الشأن .

وإذ نص هذا الميثاق على شروط معينة يجب أن تتوافر في الاتفاقات الدولية لتعتبر اتفاقات إقليمية ، فقد خصصنا الفصل الثاني للنظر فيما إذا كانت الجامعة العربية تجمع هذه الشروط أو لا .

وفي الفصلين الثالث والرابع عرضنا للتنظيم الذي أقامته الجامعة لمنع الحرب ، بمظهره من وقاية وقع . فأفردنا أولهما لعرض وسائل فض المنازعات بالطرق السلمية ، والثاني لوسائل رد الاعتداء . ولم تقتصر في هذين الفصلين على دراسة نصوص الميثاق بل وجهنا عناية خاصة إلى التوفيق بينها وبين نصوص ميثاق الأمم المتحدة التي تكمله . ولم نهمل كذلك التعرض للمعاهدات المختلفة التي تربط بها الدول الأعضاء فيما بينها ، أو تربطها بالدول الأجنبية ، وتترك أثراً في الالتزامات التي أخذتها على عاتقها بالميثاق لنقدم صورة مطابقة للواقع بقدر الامكان .

== أن نحقق هنا الحقيقة الواضحة ، وهي أن الدول العربية ، حين صدقت ميثاق جامعة ، لم تسكن مدفوعة إلى ذلك بالرغبة في تفادي الحروب التي يمكن أن تنشأ فيما بينها بقدر اندفاعها بشعورها بوحدة مصالحها والروابط القومية المشتركة وتلبية مطالب الرأي العام العربي الداعي إلى الانتماء فالصفة القومية للجامعة هي الغالبة ، وعلاقتها بالحركة السلمية علاقة تبعية ، لأنها لم تقصد لذاتها ، إنما كانت نتيجة لازمة للحركة القومية .

أنظر محاضرات الدكتوراه السالفة الذكر ص ٢٠١

الفصل الأول

تطور الفكرة الإقليمية في تنظيم السلم

١٥٩ — كانت الحرب الى عهد قريب حقاً من حقوق السيادة ، تضعه الدولة في خدمة مصالحها وأغراضها . وليس ما يحول بينها وبين اللجوء اليه الا عدم وثوقها من انتهاء الحرب لمصلحتها فيما لو أثارها . فكان من الطبيعي أن تبحث كل حكومة عن ضمان سلامتها وأمنها في تقوية جيوشها ، وأن تقف دائماً على قدم الإستعداد للدفاع عن نفسها . وقد يجمع وجود خطر مشترك أو مصلحة مشتركة بين دولتين أو أكثر فيحدث بينهما تفاهم وتقارب ينتهي بالتعهد بتبادل المساعدة العسكرية في حالة وقوع الحرب . وبذلك نشأ نظام المحالفات الذي انتشر خصوصاً بعد الحرب السبعينية .

١٦٠ — والخطر الكامن في هذه الأساليب الفردية أن كل دولة أو مجموعة دول لا يكفي ، لشعر بالأمن ، أن تصل في الإستعداد للحرب الى مرتبة العدو المحتمل ، بل يجب أن تسبقه في هذا المضمار . لأن تفوقها وحده هو الكفيل بإبعاد كل رغبة في الحرب عند الطرف الآخر . ولضمان التوازن بين القوى فإن كل دولة تسعى الى أن تربط معها الدول التي تجمعها بها روابط مصالح مشتركة أو خطر مشترك ، فتقسم العائلة الدولية الى معسكرين ، تساور الرغبة المتزايدة كلا منهما من ناحية الآخر فيزيد في استعداداته الحربية ، ونتيجة ذلك كله تسابق الى التسلح لن تستطيع الدول أن تتحمل أعباءه الجسيمة ، ولا بد أن ينتهي بالحرب ، ويكون نتيجة ذلك الحتمية فيما لو اشتعلت الحرب ، اشتباك كافة الدول الكبرى فيها .

١٦١ — ولكن نمو رابطة التبعية الاقتصادية ، والتعاون في شتى الشؤون ، والتقدم العظيم في وسائل المواصلات الذي ربط بين مختلف أجزاء العالم وقربها الى بعضها ، وبعبارة أخرى فإن التقدم العلمى الحديث جعل العالم كله شبه وحدة ، يعتمد بعضها على بعض ، ولا يمكن أن يصاب جزءاً منه شر إلا وتأثرت به بقية الأجزاء . وقد أصاب فنون الحرب نصيب كبير من هذا التقدم العلمى الشامل ، فاشتدت قدرتها على الفتك والتدمير ، كما تبدل مفهوم الحرب نفسه فأصبح حرباً شاملة تسخر لها الدولة جميع مواردها الانسانية والمادية . وترتب على ذلك أن أصبحت الحرب نكبة عامة تصيب الغالب والمغلوب على السواء ، ويخرج منها كلاهما منهوك القوى ، مهبط الجناح .

١٦٢ — في هذه الظروف الجديدة لم تعد الأساليب التقليدية تجدى في شئ . ولمواجهة هذا الخطر العام أصبح لا بد من عمل مشترك تقوم به العائلة الدولية نفسها لحفظ كيائها وضمان التقدم العام . وكانت حرب ١٩١٤ - ١٩١٨ الضروس عاملاً كبيراً في بيان هذه الحقيقة ، فنهضت عصبة الأمم لضمان سلم دائم ، طالما داعب خيال المفكرين . وأعلن الرئيس ويلسون داعيتها الأكبر بأنه : « لا مجال في نطاق العصبة لقيام محالقات أو إتحادات أو إتفاقات خاصة »^(١) . وخرج ميثاقها على فكرة أن الحرب عمل من أعمال السيادة لا يجوز أن تحاسب الدولة عليه . وربط للمرة الأولى بين الدول في مقاومتها للحرب . فكل حالة حرب أو حالة تهدد بالحرب ، سواء أمست دولة عضو في العصبة أو غيرها ، تهم العصبة بأجمعها ، وعليها أن تتخذ ما يلزم من الإجراءات لصون سلم العالم . فالحرب إذن خطر عام يجب أن تتضافر جهودها في سبيل وضع حد له . بل ان الحرب التي تنطوى على تهديد لسلامة إقليم دولة عضو في العصبة واستقلالها السياسى تحرك الضمان المنصوص عليه في المادة السادسة عشرة من

cité par le Baron Axel von Frytigh - Loringhoven, « Les (١) Ententes Regionales » Recueil de La Haye, 1936 II t. 58, p. 667

ميثاقها . ووجه الميثاق همه الى المنازعات الدولية ، على اعتبار أنها من أسباب الحروب الأساسية ، ونظم اجراءات تسويتها وحلها بصورة سلمية .

١٦٣ — ولكن الميثاق ، إذا كان قد أدخل على حق الحرب قيوداً عديدة ، فإنه لم يذهب إلى حد تحريمها بشكل قاطع ، كما أن الأساس العالمى الذى قام عليه جعل الجزاءات الى نص عليها غير وافية بالمرام . فالأشترك فى هذه الجزاءات أمر خطير قد يفضى إلى الدخول فى حرب مع الدولة الموجهة ضدها . ومن الواضح أن الدول لا يمكن أن تشترك فيها إلا إذا وجدت مصلحة خاصة كبيرة الأهمية تدفعها إلى ذلك ، بمعنى أن تحس أنها بتقديمها إلى مساعدة ضحية الإعتداء إنما تصون سلامتها بصورة غير مباشرة . كما أن الدور الذى يترتب على كل دولة أن تقوم به يجب أن يكون معيناً ومحددأ بدقة ، متناسبأ وأوضاعها الخاصة وظروفها . والسلم لا يمكن أن تقوم دعائمه على وعود غامضة ومماثلة بالتدخل ، بل على إلتزامات محددة واضحة الحدود ، تختلف تبعأ لقوة كل دولة ومركزها الجغرافى . ومن الواضح أن هذا كله لا يمكن أن يتحقق إلا فى نطاق إقليمى ضيق . . . فعصبة الأمم ، جمعت دول العالم بشكل ميكانيكى آلى ، بدلا من أن تجمعها تبعأ لعوامل التاريخ والاقتصاد والثقافة والجغرافية ، (١) .

١٦٤ — غير أن هذا التنظيم العالمى الآلى ، لم يمنع الحقائق السياسية والاقتصادية من أن تظهر وتلعب دورها على مسرح العلاقات الدولية . فتحة عوامل سياسية وجغرافية تقضى بالتقارب بين بعض الدول فى مناطق معينة . والدول التى تحس بهذا التضامن تتسكتل لتحقيق أهدافها المشتركة . وتسكتلها يخلق منها وحدة متماسكة قوية تيسر عليها صيانة أمنها وسلامتها ومقاومة الإعتداءات المحتملة . وعلى هذا الأساس قامت إتفاقات عديدة تستمد شرعيتها من مادة أقحمت فى الميثاق بناء على

Condanhove - Kalergi, cité par J. R. De orue Aregui, Régionalisme (١)
et Organisation internationale, Recueil de la Haye 1935 III 153, p 16 - 17

طلب الرئيس ويلسون ، الذى أضرط إلى وضعها إرضاء لمجلس الشيوخ الأمريكى ،
 هى م ٢١ ، وتنص على أن « الالتزاما الدولية من نوع معاهدات التحكيم أو الاتفاقات
 من نوع تصريح مونرو التى تضمن إستتباب السلم لا تعتبر متنافية مع نصوص هذا
 الميثاق . وقد طالبت كثير من الدول بأن تخرج العصبة عن هذا الموقف السلبى ، لتعطى
 هذه الاتفاقات دوراً إيجابياً ، على أن تخضع لالتزامات الميثاق العامة . فتقدمت
 تشيكوسلافاكيا ، وهى عضو فى الحلف الصغير ، باقتراح تعديل المادة السالفة الذكر
 من الميثاق ، بحيث تشجع الاتفاقات الإقليمية ، على أن تعتبر مكملة للميثاق وتعتد تحت
 رعاية عصبة الأمم ورقابتها . فأنار الإقتراح إهتماماً كبيراً ، ولكن الجمعية العمومية
 رفضت الإنسباق وراء تشيكوسلافاكيا ، وإن أقرت التقرير الذى تقدمت به اللجنة
 الخاصة ، وهو يعترف بمزايا عقد مثل هذه الاتفاقات ، ويرى أن ليس ما يمنع من أن
 تعتد تحت رعاية العصبة فى ظل المادة ٢١ السالفة الذكر ^(١) .

١٦٥ - وفى سنة ١٩٢٣ وضع مشروع معاهدة المساعدة المتبادلة فاحتلت فيه
 الاتفاقات الإقليمية مركزاً ممتازاً . فتضمن المشروع نصوصاً تكفل عدم مخالفة هذه
 الاتفاقات الإقليمية لأحكام ميثاق العصبة وروحها . وقضى بوجوب عرضها على المجلس
 قبل تسجيلها لبحثها من وجهة مطابقتها للميثاق ، وخول حق إقتراح التغييرات التى يرى
 إدخالها فيها لضمان التوافق . وأهم من هذا الحق النظرى ما ورد فى مادته الثامنة من
 جواز تقديم المساعدة المنصوص عليها فى الاتفاقات الإقليمية مباشرة من غير توقف
 على قرار مجلس العصبة . ولكن فى مثل هذه الحالة يجب على الدولة التى تبادر إلى تقديم
 المعونة أن تحيط المجلس بلا تأخير بالإجراءات التى اتخذتها ، على أن تتمثل بعد ذلك
 للقرار الذى يصدره المجلس . ولكن المشروع فشل . وكان من أسباب فشله المهمة
 الصراع بين الاتحاهين العالمى والاقليمى . فبينما كانت بعض الدول تريد معاهدة ضمان

عام تقوم بمقتضاه كل دولة بمساعدة العضو ضحية الاعتداء ، كانت دول أخرى تجبذ عقد معاهدات ضمان إقليمية لتأكيد فعاليتها . وتلا ذلك وضع بروتوكول جنيف فتخلبت فيه النزعة العالمية بشكل بارز ، وقلبت القاعدة التي أخذ بها مشروع معاهدة المعونة المتبادلة بشأن أعمال الإتفاقات الإقليمية فنص على أن هذه لا يمكن أن تطبق إلا بعد صدور قرار المجلس . وبذلك تضاهل دور الإتفاقات الإقليمية لأن فائدتها تنحصر في تنظيم رد فعل قوى ومباشر ضد الاعتداء . وتعلق المساعدة على قرار المجلس يسلبها كل فائدة عملية ، لاسيما وأن قرار المجلس يجب أن يصدر بالأجماع . وقد لا يتحقق هذا إمال تضارب المصالح السياسية في المجلس أو لعدم رغبة الدول الممثلة فيه في توريث نفسها بتنفيذ التزامها بتقديم المساعدة إلى ضحية الاعتداء .

١٦٦ — ومهد فشل المشروع الأخير سبيل الظهور أمام النزعة الإقليمية . فعقدت في سنة ١٩٢٥ إتفاقيات لوكارنو ، وهي إتفاقات إقليمية لضمان صيانة السلام . وكان عقدها إتصارا رائعا للفكرة الإقليمية ، تلتها خطوات أخرى . فقررت الجمعية العمومية سنة ١٩٢٦ توصية الدولة الأعضاء بعقد إتفاقات إقليمية بين الدول ذات المصالح المتقاربة لتنسيقها وحمايتها . وفي سنة ١٩٢٧ أنشئت لجنة التحكيم والأمن للبحث عن خير صيغة للمواثيق الإقليمية . وفي سنة ١٩٢٨ أقرت الجمعية العمومية نموذجاً لهذه المواثيق . واشتد عود المنظمات الإقليمية بحيث أصبح من الصعب إغفال أمرها في التنظيم الدولي . وترتب على ذلك أن نالت بعضها ، لاسيما منظمة الحلف الصغير واتحاد الجمهوريات الأمريكية كراس تكاد تكون دائمة عن طريق التناوب في إحلالها بين مختلف الأعضاء ، في مجلس العصبة وفي محكمة العدل الدولية وبقية هيئات العصبة^(١)

١٦٧ — وإذا تركنا جانباً حركة الجامعة الأمريكية التي نشأت في القارة الأمريكية منذ أواخر القرن التاسع عشر ، وحركة الجامعة الآسيوية التي دعت إليها اليابان

سنة ١٩٢٦ في مؤتمر ناجازاكي ، فإننا نجد في أوروبا إتجاها قويا نحو التنظيم الإقليمي بلغ أوجه في سنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ . فنجد أن الحلف الصغير قد إزداد توثقا وتكثلا . كما نشاهد عقد ميثاق الإتحاد البلقاني والإتحاد البلطقي و بروتوكولات روما بين إيطاليا والنسا وهنغاريا . فضلا عن الكتلة السكندنافية التي حال دون قيامها على أساس إتفاق عدم وجود خطر مباشر يهدد دولها .

١٦٨ — وإندلعت نار الحرب الأخيرة فعصفت بكل التنظيمات الإقليمية القائمة ولكن ما أن فاربت الحرب النهاية ، وبدأ التفكير في إقامة النظام العالمي الجديد ، حتى برزت فكرة التنظيم الإقليمي الى الوجود ، لأنها لم تكن في الحقيقة حدثا عارضا وجد له علاج نواقص ميثاق العصبة . بل حركة طبيعية لها جذورها العميقة في العلاقات الدولية . وقد دعا كثيرون الى جعل التنظيم الإقليمي أساسا للتنظيم العالمي ، أو كما قيل العالمية عن طريق الإقليمية . فاقترح الرئيس ه . هوفر سنة ١٩٤٢ م أن تنشأ بالإضافة الى الهيئة العالمية هيئات إقليمية ثلاث في الكرة الغربية وأوروبا وآسيا . وتعمل هذه الهيئات على حل الخلافات التي تنشأ بين أعضائها ، فإذا تعذر عليها حلها ، وفشلت في تسويتها بالطرق السلمية ، أحييت على مجلس الأمن العالمي . وبعد سنة من هذا التاريخ تبني الفكرة ونستون تشرشل ودعا لها بقوة (١) .

١٦٩ — ولكن تيارا معارضا لا يقل عن التيار الأول قوة دعا الى إلغاء الإتفاقات الإقليمية القائمة ، وعدم السماح بعقد إتفاقات مماثلة في المستقبل . وإذا وجد أن لا بد من قيامها ، فلنحرم من أي دور جدي في صيانة السلم والأمن . وحجة هذا الفريق من المفكرين أنه يخشى ، إذا أجيّزت الإتفاقات الإقليمية ، أن يفتح الباب للرجوع الى عهد نظام المحالفات . وهم يضررون مثلا لذلك بتطور نظام الاتفاقات الإقليمية في أوروبا

H. Hoover, The role of strong Regional Groups. in « Dumbarton Oaks » compiled by R. Summers, New York 1945, p. 204 et s. (١)

بين الحربين ^(١) . كما أنهم خشوا أن تغلب الدول الإلزامات الإقليمية على تلك التي مترتبط بها عند قيام الهيئة العالمية ، فتقدم مصالحها الخاصة على المصالح العامة للهيئة . وليس يبعد عن الذاكرة الموقف الذي اتخذته النمسا وهنغاريا من ايطاليا عند توقيع العقوبات عليها ، إذ امتنعنا عن الإشتراك في العقوبات بحجة أنها تتناقض وإتفاقاتهما مع ايطاليا . ثم أنهم يتساملون عن الفائدة الحقيقية المرجوة من هذه الأنفاقات . صحيح أن الكتلة الإقليمية إذا كانت مؤلفة من دول صغيرة فإنها لا تهدد السلم العالمي . ولكنها في هذه الحالة لن تضمن سلامة أعضائها . فالكتلة السكندنافية والحلف الصغير والإتحاد البلقاني كانت عاجزة عن الوقوف في وجه المانيا عند نشوب الحرب . أما إذا ضمت هذه الكتل بعض الدول العظمى أو كانت تحت رعايتها فإنها تكون قوية ، ولكن يخشى أن تجدى هذه الكتل قرارات الهيئة العالمية من جهة ، كما يخشى أن تفضى الى انقسام العالم الى مناطق نفوذ متنافسة قد تشتبك فيما بينها ، ويحمل خطر الخلاف بينها محل قيام الخلاف بين الدول الأعضاء ^(٢) .

١٧٠ - وهكذا بقي مصير الفكرة الإقليمية متأرجحا يتهدد الخطر من كل جانب إلى أن ظهرت مقترحات دمبرتون أكس . فإذا بها لا تقتصر فقط على إقرار قيام هذه الإنفاقات ، بل وتشجعها أيضا . فنصت على أن أحكام الميثاق لا تحول دون قيام التنظيمات أو التوكيلات الإقليمية بشرط أن تتلاءم مع مقاصد الهيئة ومبادئها . وجعلت لهذه التنظيمات دوراً إنشائياً في حل المنازعات المحلية سواء أكان ذلك من تلقاء الدول صاحبة الشأن نفسها أو بالاحالة اليها من مجلس الأمن . كما جعلت لها دوراً إيجابياً في أعمال القسر ضد الدولة المعتدية . واحتفظ بها المجلس ضمن سلطاته

Freytagh-Loringhoven, *ov. cit* p, 651 (١)

A. P. Whitaker, the role of latin America in relation to current (٢) trends in international organisation, the American Political Science Review, June 1945 p 501 ; and V. M. Dean, the Four Cornerstones of Peace, Newyork 1945, p. 21

لمنعها من أن تنشأ نشأة مستقلة بلا رقابة فتتحرف الى تحقيق مقاصد غير مقاصد الأمن المتحدة ، فلم يحز قيامها بأعمال للقصر إلا بإذن المجلس . كما قضت بأن مجلس الأمن يجب أن يحاط في كل وقت إحاطة تامة بما يجرى فيها من الأعمال ، أو ترمع القيام بها لحفظ السلم والأمن الدولي .

١٧١ — وفي مؤتمر سان فرانسيسكو استأنف أنصار الفكرة الإقليمية كفاحهم الشديد لزيادة سلطان التنظيمات الإقليمية ، لاسيما بقصد التقليل من نفوذ الدول العظمى بالنسبة لها . فطالبت بعض الدول بإلغاء حق اعتراض الدول العظمى بالنسبة لهذه التنظيمات وبأن يؤذن لها باتخاذ التدابير اللازمة لصيانة سلم الإقليم وأمنه إذا تخلف مجلس الأمن عن أن يعمل بالذات ، أو عن أن يأذن لها بالعمل . وإذا خشيت دول الجامعة الأمريكية أن تتخذ صيانة الأمن سبيلا لتدخل دولة غير أمريكية في شئون نصف الكرة الغربى ، بما يستتبع ذلك من المس بمبدأ مونرو وهدر التضامن الأمريكى ، فقد طالبت بأن ينص صراحة على حق الدول الأعضاء الطبعي في الدفاع ضد أى إعتداء يقع عليها ، سواء أكان الدفاع فرديا أو جماعيا . وقد كالت مساعيها بالنجاح فنص على هذا في م ٥١ من الميثاق .

١٧٢ — وقد إنتصرت الفكرة الإقليمية أيضا وتجلت في طريقة انتخاب الأعضاء غير الدائمين لمجلس الأمن . فقد تقدمت مصر بادىء ذي بدء بطلب إقامة ضابط الانتخاب على التمثيل الإقليمى ، بحيث تمثل في المجلس مناطق العالم الكبرى المختلفة إلى جانب الدول الخمس العظمى . أى أن يقسم العالم إلى مناطق تكون بمثابة دوائر إنتخابية حقيقية لانتخاب المجلس وتعين الدول التى تؤلف لكل منطقة مندوبيها في المجلس ، بعد أن تهرم فيما بينها إتفاقات إقليمية . وقد أخذ الى حد ما بهذه الفكرة إذ نص بصراحة على أن يراعى عند الانتخاب لمجلس الأمن التوزيع الجغرافى العادل ^(١) ، وفي هذا تنكريس قانونى للتطور الفعلى الذى تم فيما بين الحربين .

١٧٣ - كما أضيفت نصوص تضيف الإلتجاء الى التوكيدات والتنظيمات الإقليمية الى طائفة الوسائل السلمية،^(١) لتحل المنازعات المحلية عن طريقها أولاً قبل إحالتها الى مجلس الأمن^(٢). ولكفالة حق المجلس في الاشراف والتدخل في هذه المنازعات، نص على أن إختصاص المنظمات الإقليمية بحل الخلافات الإقليمية لا يعطل بحال من الأحوال حق مجلس الأمن في فحص أى نزاع أو موقف قد يؤدى الى إحتكاك دولى أو قد يثير نزاعاً، وحق كل عضو من الأمم المتحدة في تنبيه مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى أى نزاع أو موقف من شأنه أن يؤدى الى إحتكاك دولى^(٣). وعلى هذا الأساس تم تنسيق وظائف المجموعات الإقليمية مع وظائف الهيئة الدولية، مع الإحتفاظ بالسلطان النهائى لتلك الهيئة.

(١) م ٣٣ ف ١

(٢) م ٥٢ ف ٢ و ٣

(٣) م ٥٢ ف ٤

الفصل الثاني

الصفة الإقليمية للجامعة العربية

١٧٤ - رأينا أن ميثاق الأمم المتحدة أقر عقد إتفاقات وإنشاء منظمات ترتدى طابعا إقليمياً . ولكنه لم يبين لنا ماهيتها ولا كيفية التعرف عليها . وقد اختلف الفقهاء وانقسموا شيعا في تحديد مفهوم هذه الإتفاقات أو المنظمات . فذهب بعضهم إلى أن الشرط الأساسي اللازم لقيام إتفاق إقليمي هو التجاور الجغرافي بين الدول المتعاقدة . فيعرف Noblemaire الإتفاقات الإقليمية بأنها تقوم على أساس جغرافي ، فهي : « إتفاقات بين دول متجاورة تهدف من ورائها إلى تسوية بعض المسائل الدولية تبعا لنظريات متعارف عليها أو وفقا لمصالحها الخاصة »^(١) كما يعرفها Dobixie بأنها : « وحدة إقليمية يقوم فيها تنظيم ضمان كاف على أساس علاقات وثيقة ، ويضمن بدرجة أقوى أمن الأطراف المتعاقدة ، وسلامتها »^(٢) ويتوخى Mirkovitch الإيجاز في تعريفه ، فيقتصر على القول بأنها : « إتفاق تحده حدود جغرافية »^(٣) ويسلم (Scelle) بأهمية عامل التجاور الجغرافي هذا ، ولكنه يرى أن العامل الأهم في قيام الإتفاقات الإقليمية وأبعدها أثرا هو وجود روابط جنسية وثقافية وتاريخية وسياسية بين شعوب الدول المتعاقدة ، بحيث يمكن القول أن الإتفاق الإقليمي ما هو إلا « تعبير قانوني عن التضامن الإجتماعي القائم بين الدول المتعاقدة يفضي إلى إنتهاج خطة سياسية موحدة »^(٤) .

cité par B. Saritch, la Petite Entente, thèse, Paris, 1933 p. 32 (١)

cité par J. R. De Orue Arègui, ov cité p. 37 (٢)

ibid, p. 38 (٣)

G. Scelle, ov cité p. 272 (٤)

١٧٥ - ويذهب آخرون إلى أن الصفة الغالبة في الاتفاقات الإقليمية هي وحدة المصالح السياسية بين الدول المتعاقدة ، غير مقيمين بذلك وزناً كبيراً لعامل التجاور الجغرافي أو الروابط الاجتماعية. ومن هؤلاء السيدان Delbos و Blum إذ يعرفان الاتفاقات الإقليمية بأنها ، اتحاد دول ترتبط فيما بينها لإعتبارات تتعلق بالمركز الجغرافي أو بوحدة مصالحها السياسية ^(١) . ويتراوح Alvarez بين هذه الاتجاهات المختلفة ، فيؤكد مرة أهمية قيام الاتفاق الإقليمي على روابط طبيعية ، ويعرف المجموعات الإقليمية بأنها : « مجموعة دول تجمعها روابط طبيعية من وحدة التقاليد والجنس والدين والمصالح المشتركة ، وثبتت هذه الروابط أو تعبر عنها معاهدات لها صفة دفاعية بحتة » ^(٢) . ويتردد مرة بين هذا العامل وعامل وحدة المصالح السياسية ، وينتهي إلى تغليب العامل الأخير . فيرى أن المناطق الإقليمية تتألف من « بعض الأقطار التي تجمعها بعض روابط الجنس والتشابه في النظم ، ولا سيما التي تربطها وحدة المصالح السياسية » ^(٣) . ثم يعود فيؤكد بأنه لا يمكن وضع قاعدة في هذا الشأن ، وتمييز الاتفاقات الإقليمية من غيرها يجب فحص كل حالة على حدة ودراسة نصوص الاتفاقات التي تقوم بين الدول ^(٤) .

١٧٦ - ولكن عدم إجماع الشراح على ضابط ما ، ليس من شأنه أن يثني عن البحث عن ضابط نهدي به في تمييز الاتفاقات الإقليمية من غيرها . ولو رجعنا إلى المعنى اللغوي لعبارة (accord régional) التي استعملها الميثاق ، لرأينا أن كلمة (Région) تفيد معنى الوحدة الإقليمية والإتصال الجغرافي ، وإستقراء الاتفاقات التي إنعقد الإجماع على وصفها بالإقليمية ، كالحلف الصغير والإتحاد البلقاني والاتفاق

(١) citè par Freytagh - Ioringhoven, ov. citè, p. 594

(٢) citè par J, R, De Orue Arègui, ov citè p. 38

(٣) ibid p. 37

(٤) dans B. Saritch, ov. citè p. 33

الباطني ، يرينا أنها عقدت جميعاً بين دول متجاورة . والحكمة في ذلك واضحة ، إذ أن هذه الاتفاقات تستهدف صيانة السلم . وخطر الحرب ، والحرب نفسها ، لا يقومان غالباً إلا بين الدول المتجاورة . فوجدت هذه الاتفاقات لمنع الحروب بين الدول المتعاقدة وحمايتها — عن طريق الدفاع المشترك — من خطر الدول المجاورة لها . ويخلص من ذلك كله أن التجاور الجغرافي شرط لازم لقيام الاتفاق الإقليمي . وهذا التجاور نفسه يخلق مصالح سياسية مشتركة تعمل الدول المتعاقدة على حمايتها صيانة لسيادتها . ولا شك في أن وجود روابط إجتماعية مختلفة لغوية وجنسية وثقافية وإقتصادية، من شأنه أن يقيم الاتفاق على دعائم ثابتة وطيدة الأركان ، ويحقق الغرض من التكتل بشكل أوفى . ولكنه ليس ما يمنع من تصور إمكان قيام إتفاقات إقليمية بين دول متجاورة ، لحل مشاكلها الخاصة ورعاية مصالحها من غير قيام هذه الروابط . ولو أن الاستقرار التاريخي يثبت لنا أن أغلب الاتفاقات الإقليمية قامت فعلاً بين دول تجمعها روابط إجتماعية مختلفة .

١٧٧ — هذه الإعتبارات دعت وفد مصر في مؤتمر سان فرانسيسكو إلى أن يتقدم باقتراح تعريف للاتفاقات الإقليمية ، هذا نصه : « تعتبر إتفاقات إقليمية الهيئات الدائمة التي تضم في منطقة جغرافية معينة عدداً من الدول ، تجمع بينها روابط التجاور والمصالح المشتركة والتقارب الثقافي واللغوي والتاريخي والروحي ، وتعاون جميعاً على حل ما قد ينشأ بينها من منازعات حلا سليماً ، وعلى حفظ السلم والأمن في منطقتها وحماية مصالحها وتنمية علاقاتها الإقتصادية والثقافية ، ومع ما في هذا التعريف من ضبط ودقة في الوصف ، فإن التعديل لم يحظ بالقبول بحجة أن كل تعريف تضيق ، وأنه يخشى أن يخرج من التنظيمات الإقليمية — لو أخذنا بالتعريف — ما قد يجب أن يدخل فيها . ولكن الأسباب التي تكمن وراء هذه الحجة سياسية صرفة . فقد عقدت بعض الأمم المتحدة معاهدات تحالف ومساعدة متبادلة كالمعاهدات التي عقدها روسيا مع إنجلترا وفرنسا وتشيكوسلوفاكيا وبولاندا وغيرها

وقد رُغبت هذه الدول في إدماج هذه المعاهدات ضمن التنظيم العام للسلم والأمن على أساس وصفها بأنها من نوع التنظيمات الإقليمية ، لاستفيد من حق الدفاع الجماعي ، مع أنها لا تعنى إلا بمسألة المعونة العسكرية . وإذا صح وصف تلك التي تعقد بين دول متجاورة بأنها إقليمية ، فإنه لا يصح اعتبار الموائيق الأخرى التي لا تستند على أساس جغرافي ، بمعنى أنها لا تقوم في منطقة جغرافية معينة ، من الإتفاقات الإقليمية .

١٧٨ — ولهذا فإن الحل الذي أخذه ميثاق الأمم المتحدة ، بتوسيع مفهوم نطاق الإتفاقات الإقليمية حتى يشمل هذه الموائيق الأخرى ، وعدم اشتراطه إلا أن تكون متلائمة مع الميثاق ، حل يدعو إلى أشد الأسف . لأن مثل هذه الموائيق ليست إلا بعثا لنظام المحالفات القديم الموجهة ضد دول معينة . ولا نزال نذكر الإتفاقات العنيفة التي وجهت الى مثل هذه الموائيق التي عقدت بين الحربين ، واعتبارها مناقضة لروح عصبة الأمم . وما لا شك فيه أن تخويل الأعضاء حق عقد معاهدات تتعلق بأقاليم لا تنتمي اليها فيه اهدار لمبدأ المساواة الذي تقوم عليه هيئة الأمم المتحدة نفسها ، لأنه ينطوي على معنى تمسكين بعض الدول من التحكم في مصير دول أخرى وتطويقها . ويمكن أن نؤكد اذن أن مثل هذه المعاهدات التي لا تقوم الا على وحدة المصالح السياسية ولا أساس جغرافي لها ، ليس لها أية صفة اقليمية بالمعنى الصحيح .

١٧٩ — أما جماعة الدول العربية فنظمة دائمة تقوم في منطقة جغرافية معينة ، تؤلف وحدة تامة متصلة الأجزاء ، تجمع بين دول متجاورة تربطها أشد الروابط وأوثقها ، لما بينها من وحدة في اللغة والجلس والدين والتقاليد والآمال ، والمصالح السياسية المشتركة . وهي تستهدف — شأنها في ذلك شأن هيئة الأمم المتحدة — حفظ السلم والأمن الدولي في الشرق العربي . وبعملها هذا تساهم في صيانة السلم والأمن الدولي في العالم ، لأن السلم لا يتجزأ . وهي تعمل على تحقيق هذا المقصد بسبل متعددة فينظم ميثاقها تسوية المواقف أو المنازعات التي يكون من شأنها أن تؤدي الى الإخلال

بالسلم ، وتتخذ التدابير الجماعية لقمع أعمال العدوان التي تخل بالسلم أو الأمن في هذه المنطقة من العالم ، سواء أصدرت من دولة عضو أو غير عضو فيها . ويلاحظ أن ميثاق الهيتلين يشتركان كلاهما في تحريم اللجوء إلى القوة على إطلاقها ، سواء إقترنت بحرب قانونية أم لم تقترن بها . وهي لا تكفي بقمع أعمال العدوان عند وقوعها بل تقرر بها أعمالاً إيجابية لتهيئة الأحوال التي يكون من شأنها حفظ السلم والأمن ، فتعمل على التعاون في المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

١٨٠ — وإذا كان ميثاق جامعة الدول العربية لم يتضمن نصوصاً خاصة ببيان المبادئ التي تقوم عليها الجامعة ، لمقارنتها بمبادئ الأمم المتحدة ، فإن النصوص العامة التي تضمنها تكفي لإستنتاجها . فالجامعة تعمل في سعيها وراء مقاصدها وفقاً لمبادئ الأمم المتحدة ، إذ أنها تقوم على أساس مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها ، ومبدأ حل المنازعات بين الدول بالطرق السلمية . وتمنع الدول الأعضاء فيها من التدخل في الشؤون الداخلية الخاصة بالدول الأعضاء الأخرى .

١٨١ — وقد يعترض علينا بأن الهدف البعيد الذي ترمى الجامعة إلى تحقيقه ، وهو تكوين أمة عربية موحدة . لن يتم من الوجهة السياسية إلا عن طريق تحقيق أمرين لازمين : أولهما إستكمال إستقلال الدول الأعضاء في الجامعة ، التي لا زالت مكبلة بقيود واقعية وبمعاهدات دولية تحد من سيطرتها وتفرض عليها قيوداً لا تتفق وسيادتها المعترف بها ، وثانيهما تحرير العرب الذين يخضعون للحكم الأجنبي . وتحقيق هذين المطلبين يقتضى كفاحاً مستمراً مع الدول الأجنبية صاحبة النفوذ في هذه الدول والتي تود التمسك بامتيازاتها وعدم التنازل عن شيء منها ، ونتيجة ذلك كله أن تبعد الجامعة عن مقتضيات الأمن الدولي وشرط الإستقرار الذي يلزمه ، لتجعل من الشرق العربي منطقة إضطراب دائم واحتكاك مستمر إلى أن يتم لها تحقيق ما تريد .

١٨٢ — ولكن الرد على هذا هين يسير . فالسلم الذي نريده ليس سلباً مؤقتاً

مصطنعاً ، بل سلماً قائماً على أسس طبيعية عادلة ليكون سلماً دائماً ، وليس ثمة ما يبرر في ظل هيئة الأمم المتحدة أن تسيطر دول عظمى على دول صغيرة ، وترغمها على السير في ركابها ، وتفرض عليها التزامات عسكرية لا مصلحة لها فيها ، ولا تتفق بحال من الأحوال مع ميثاق الأمم المتحدة الذي عهد إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي ^(١) ، والذي يقوم في أساسه على مبدأ المساواة في

(١) يرى Freytagh - Loringhoven أن التحالف بين دولة عظمى ودولة صغيرة إنما هو صورة أخرى من صور الاستتباع . فهو علاقة ليست متكافئة ، تشدد الدولة الصغرى إلى عجلة سياسة الدولة العظمى . وتلزمها أن تدور أبداً في فلك نفوذها وسلطانها . ولهذا فهو يطلق على مثل هذه التحالفات اسم « موائيق تبعية » (Pactes de Vassallité) أنظر ص ٦٤٧ وما بعدها من مؤلفه السالف الذكر .

وقد وجدت هذه الفكرة تطبيقاً إلى حد ما في هيئة الأمم المتحدة . إذ طلبت المملكة الأردنية قبولها عضواً في الأمم المتحدة . فقرر مجلس الأمن حفظ طلبها . وجاء القرار تأييداً لاعتراض مندوب الاتحاد السوفياتي المبني على أن قيام بريطانيا من جانب واحد بمنح شرق الأردن استقلالها لا يبرر فرض اتفاق خاص بين شرق الأردن والمملكة المتحدة لا تتفق نصوصه وميثاق الأمم المتحدة . ولا سيما المادة الخامسة التي تنص على بقاء القوات البريطانية في شرق الأردن . ولذلك يشك كثيراً في نوع الاستقلال الذي تتمتع به المملكة الأردنية .

(أنظر المحاضر الرسمية لمجلس الأمن ، السنة الثانية ، الملحق الخاص رقم ٣ لسنة ١٩٤٧ ص ١٤ . وأنظر كذلك محاضر السنة الأولى ، المجموعة الثانية ، الملحق رقم ٤ ص ٦٨ — ٧١) كما ظهرت نفس الفكرة في سياق قرار أصدرته الجمعية العمومية للأمم المتحدة في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦ توصي فيه بأن تسحب بغير إبطاء القوات المرابطة في أراضي الدول الأعضاء بغير رضاها الصادر عن حرية وفي صورة علنية تشملها مفاوضات أو اتفاقات متلائمة مع أحكام الميثاق وغير مناقضة لاتفاقات دولية (أنظر Weekly Bulletin, United Nations, December, 24, 1946 p.11) ولادراك مرى هذا القرار يجب أن نذكر أن ميثاق الأمم المتحدة أنشأ نظاماً للأمن الجماعي . وضمن الوسائل والأداة الكفيلة بتأمين كل عضو من الاعتداء . فسلب بذلك الدول العظمى حجة كثيراً ما تستررت وراءها في احتلال أراضي دول أخرى لحماية خطوط مواصلاتها أو ما تزعم أنه مصالحها الحيوية .

السيادة بين جميع الأمم المتحدة بل إن تمسكين بعض الدول العظمى من التحكم في دول أخرى ، وإقامة قواعد عسكرية فيها ، هو من أشد الأخطار التي تهدد هيئة الأمم المتحدة وتزعزع أركانها . إذ من شأنه أن يجعل هذه الدول في حالة من التبعية تحول بينها وبين القيام بالتزاماتها كأعضاء في هيئة الأمم المتحدة . كما أنه قد يبعث الريبة في نفوس الدول العظمى الأخرى ، ويدفعها إلى أن توجد هي الأخرى حولها مناطق نفوذ لها لضمان سلامتها الخارجية ، ونتيجة ذلك كله انقسام العالم إلى معسكرين متمايزين يعيشان في جو من السلم المسلح لا يمكن إلا أن ينتهي بحرب عالمية جديدة . فسمى الدول الصغرى والمتوسطة إلى التحرر من ربقة الدول العظمى يحنبنا هذا الخطر الداهم ، ويجعل منها عنصر سلم وتوازن في ميدان القوى العالمية ، ويتفق بالتالي تمام الإتفاق مع الأهداف التي تسعى إليها الأمم المتحدة من حفظ السلم والأمن في العالم .

١٨٣ — أما مسألة العرب الخاضعين لحكم أجنبي فتثير مسألة الاستعمار بكاملها . وقد كان منتظراً من الأمم المتحدة ، التي حاربت في سبيل تأكيد حق الشعوب كلها في اختيار نظام الحكم الذي تريد أن تعيش في ظله ، وأعلنت إيمانها بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره ، وبما للأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية ، وبأن يجعل لها حق تقرير مصيرها ، وجعلت من أغراضها تحقيق الرقي الاجتماعي ورفع مستوى المعيشة ، كان منتظراً أن تبادر هذه الأمم المتحدة إلى تحرير الشعوب المستعمرة لتمنع استغلالها وتسخير مواردها لمصاحبة الدول المستعمرة . وتعامل الناس خيراً عند ما وضع المستر كوردل هل مقترحاته في سبيل تحرير هذه الشعوب ، ودعوة حكومات أعضاء الأمم المتحدة إلى أن تحدد في أقرب وقت الميعاد الذي تمنح فيه الشعوب المستعمرة استقلالها التام داخل نطاق الأمن الدولي . وظن أن البشرية مقبلة على عهد جديد تسوده مبادئ الحرية والإخاء والمساواة حين أقر الرئيس روزفلت هذه المقترحات ، ولكن النتائج التي أسفر عنها اجتماع يلغا خيبت هذه الآمال .

وما لبث شيء من الامل أن عاود النفوس عندما نادى بعض الدول في مؤتمر سان فرانسكو بأن يكون نظام الوصاية الجديد شاملا لجميع الأقاليم الخاضعة بأية صورة من الصور للنفوذ الأجنبي . ولو أن هذا الرأي صادف نجاحا لكان غنا كبيرا من غير شك . ولكن الدول المستعمرة كانت من القوة بحيث تضاعف الفكرة التقدمية وتقلصت ، وجعل وضع هذه الأقاليم في ظل الوصاية الدولية من حق الدول المستعمرة ، تستعمله بحض اختيارها . ولم تفر الشعوب المستعمرة بأكثر من تصريح تتعهد فيه الدول المستعمرة بأن تسلك في حكم مستعمراتها مسلكا يتفق ومصالح السكان . وأن تتبع سياسة تتمشى مع روح الميثاق في إدارتها لتلك المستعمرات . ولم ينشأ أى نوع من الرقابة الدولية لضمان قيام هذه الدول بوضع الإلزامات التي قبلتها موضع التنفيذ .

١٨٤ — لم يبق اذن أمام الشعوب المستعمرة ، بما فيها الشعوب العربية ، الا أن تعتمد على نفسها في كفاحها الشاق من أجل الحرية ، والتاريخ يثبت لنا بما فيه السكفاية أنه ليس من قوة يمكن أن تقف تطور الوعي القومى في بلد من البلاد عند حد ، بعد أن يبلغ درجة معينة من اليقظة والتبلور . والشعوب العربية قد بلغت هذه المرحلة ، فهي تنهض لتحطيم قيود الاستعباد والعزلة والجهل والافقار التي فرضت عليها لمصلحة المستعمر . وهي تتطلع في كفاحها هذا الى الجامعة العربية ، التي قامت تلبية للرأى العام العربى في كافة هذه الأقطار ، تستمد منها العون والمساعدة . فهل يتصور أن تقف الجامعة مكتوفة اليدين حين يسمح لجماعة تتوارد من كافة أقطار العالم في ظل الحراب الأجنبية لغزو شعب آمن في أرضه ووطنه ، وطرده بقوة المال والسلاح ؟ وهل يمكن للجامعة أن تغض النظر عما يجرى من مساومات بين الدول العظمى لتقرير مصير ليبيا ، وعما يقع من أحداث في أفريقيا الشمالية تحت الادارة الفرنسية . وخطر هذا الغزو لا يقتصر على فلسطين وحدها لأنه إسفين يذق في قلب الجامعة العربية ، ويهددها في المستقبل القريب بأعظم الأخطار . ويعرض سلامتها وأمنها إلى أشد

التكبات. ووجود الاستعمار في ليبيا أو أفريقيا الشمالية يشكل خطراً جدياً على مستقبل الجامعة ويعرض دولها للدسائس الاستعمارية. فالجامعة العربية حين تدافع عن حق عرب فلسطين في الاحتفاظ بوطنهم وعن حق الأقطار العربية غير المستقلة بتقرير مصيرها، إنما تدافع عن كياناتها وبقائها، وميثاق الأمم المتحدة نفسه قد كفل لها هذا الحق بصريح النص، كما أنها في عملها لتحرير العرب تتوسل بكل ما تهينهوه الوسائل السياسية من أسباب. وبذلك استبعد الميثاق إمكان اللجوء إلى القوة لهذا الغرض. إن معركة الحرية واحدة لا تنجز، والجامعة العربية، بوقوفها إلى جانب الشعوب العربية المستعمرة، لا تخدم المصالح القومية الأنانية فقط، بل تخدم قضية الحرية في العالم أجمع. والحرية ليست في جوهرها إلا الاعتراف للشعوب بحق تقرير مصيرها. وبذلك تساهم الجامعة في إقامة السلم والأمن الدولي على أسس طبيعية عادلة قابلة للبقاء.

١٨٥ - يخلص من هذه المقارنة أن مقاصد الجامعة ومبادئها تنطبق كل الانطباق على مقاصد هيئة الأمم المتحدة ومبادئها. وإذا كان ميثاق الأمم المتحدة يفرق بين الاتفاقات والمنظمات الإقليمية فإن جامعة الدول العربية باعتبارها شخصية معنوية تعتبر منظمة إقليمية. وبهذا الآن أن نعرف ما إذا كانت الجامعة العربية تتمتع بوصف منظمة إقليمية في حدود ميثاق الأمم المتحدة بمجرد قيامها، أم أنه لا بد من إعراف هيئة الأمم المتحدة لها بهذا الوصف وإذارجعنا إلى المادة ٥٢، رأينا أنها تحيز قيام المنظمات الإقليمية إجازة معلقة على شرط، هو ملائمة مقاصدها ومبادئها لمقاصد هيئة الأمم المتحدة ومبادئها كما أن هذه المنظمات تقوم في بعض الأحيان بدورها بوصفها فروعاً لهيئة الأمم المتحدة^(١). فضلاً عن أن مجلس الأمن يحتفظ بها تحت سلطانه وإشرافه^(٢). وهذه

(١) أنظر م ٥٢ ف ٣ من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على حق مجلس الأمن في إحالة المنازعات المحلية على هذه المنظمات وم ٥٢ ف ١ التي تنص على حق مجلس الأمن في استخدام المنظمات الإقليمية كلما رأى ذلك ملائماً في أعمال القصر.

(٢) أنظر م ٣٤ و ٣٥ اللتين تمكنان مجلس الأمن من الرقابة على ما يجري في داخل =

الإعتبرات تدعونا إلى القول بحق هيئة الأمم المتحدة في أن تقرر ملاممة مقاصد المنظمات الإقليمية والمبادئ التي تقوم عليها لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها من عدمه . وإذا ما أعترف بانطباق هذه المقاصد والمبادئ، تمتعت الجامعة بوصف منظمة إقليمية على أساس المادة ٥٢ ، ويتوقف على هذا التقرير قيام علاقة بين الجامعة وهيئة الأمم المتحدة في حدود ميثاقها . ولا يهم أن يكون الاعتراف صريحاً أو ضمنياً ، وقد تم إعراف هيئة الأمم المتحدة الصريح بالصفة الإقليمية للجامعة العربية ، وذلك في سياق قرار إنخذه الجمعية العمومية للأمم المتحدة بشأن إنشاء لجنة اقتصادية للشرق الأوسط وجاء فيه : « إن تعاون هذه اللجنة (المراد إنشاؤها) مع هيئة الأمم المتحدة ومؤسساتها ، ومع الهيئات الإقليمية في الشرق الأوسط كجامعة الدول العربية ، من شأنه أن ييسر مهمتها (١) » .

== هذه المنظمات ، م ٥٣ التي تحول دون قيام المنظمات الإقليمية — كبدأ — بأي عمل من أعمال القسر من غير ترخيص لمجلس الأمن ، وم ٥٤ التي تقضى بأن يحاط بمجلس الأمن علماً بما تقوم المنظمات الإقليمية أو تقوى القيام به من عمل لصيانة السلم .

الفصل الثالث

فض المنازعات بالطرق السلمية

١٨٦ - تمهيد : تتكلم المادة الخامسة من الميثاق عن حالة قيام نزاع بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، وتفرض على الدول المتنازعة واجباً معيناً واحداً ، هو ألا تلجأ إلى القوة لفض هذا النزاع . فالميثاق يترك للدول المتنازعة حرية التصرف في نزاعها ، فيما عدا أن تلجأ إلى القوة . ولا يفيد من حقها في الاختيار بين الوسائل التي توصلها إلى فض نزاعها ، ولا يلزمها بواحدة منها . وهو في هذا يختلف عن ميثاق الأمم المتحدة ، الذي قرن هذا الواجب السلمي بالالتزام إيجابى هو وجوب فض المنازعات بالوسائل السلمية ^(١) ، وعرض لبعض هذه الوسائل بالذكر ^(٢) . ولكن الخلاف في هذا الصدد شكلى محض ، ولا يمكن أن يعتبر عيباً في الميثاق أو نقصاً لمجرد ذلك . لأن احترام الدول لالتزامها بعدم اللجوء إلى القوة يؤدي حتماً إلى أن تضطر إلى حل خلافاتها بالطرق السلمية ^(٣) . فهذه الالتزامان مرتبطان ببعضهما ارتباطاً وثيقاً ، بحيث يمكن القول أنهما يعتبران مظهران مختلفان لالتزام واحد . وإذا كان الميثاق الأمم المتحدة قد ذكر بعض الوسائل السلمية ، فإنه لم يفعل ذلك إلا على سبيل

(١) م ٢ ف ٣ ميثاق الأمم المتحدة

(٢) م ٣٣ ف ١

(٣) يلاحظ أن بين أربع من الدول الاعضاء معاهدات تفرض عليها واجب فض المنازعات التي تنشب فيما بينها بالطرق السلمية (م ٢ من معاهدة الحلف العربي بين العراق والمملكة السعودية والتي لسنة ١٩٣٦ وم ٣ من معاهدة الاخوة والتحالف بين العراق والمملكة الاردنية لسنة ١٩٤٧) .

التخيل . وترك للدول الأعضاء الحرية في حل منازعاتها بوسائلها الخاصة التي تختارها (١) .

١٨٧ - وإذا كان الميثاق يختلف في هذا الشأن عن ميثاق الأمم المتحدة ، فإنه يتفق معه في أنه لم يقتصر على تحريم الحرب في بعض صورها كما فعل عهد عصبة الأمم ولم يقف عند حد تحريم الحرب بين الدول الأعضاء في كل صورها ، بل ذهب إلى حد تحريم اللجوء إلى القوة فيما بينها بصفة عامة (٢) وبذلك قطع الطريق على الدول وحرماها من حق الإلتجاء إلى وسائل الإكراه لتقليب إرادتها والقيام تحت ستارها بأعمال لا تتميز بطبيعتها في شيء من أعمال الحرب ، هذا الحق الذي كان معترفا به في ظل العصبة . وبذلك إستفاد من حوادث السنوات الأخيرة حين أقدمت دول مختلفة على توجيه أعمال العنف ضد دول أخرى أعضاء في العصبة ، محتمية وراء هذه التفرقة بين الحرب بمعناها الفنى وأعمال الإكراه ، ولم تستطع العصبة أن تحرك ضدها الضمان المنصوص عليه في المادة ١٦ .

١٨٨ - ويتخذ إختصاص مجلس الجامعة في نظر المنازعات بين الدول الأعضاء صورتين مختلفتين . أما الصورة الأولى فقد نظمها الفقرة الأولى من المادة ، وتنص على أنه : « إذا نشب بينها - دولتين أو أكثر من دول الجامعة - خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ، ولجأ المتنازعون الى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً وملزماً » . فالإلتجاء الى المجلس في هذه الصورة لا يكون إذن الا بموافقة الطرفين ، وبشرط الا يتعلق الخلاف باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها . واختصاص المجلس في هذا الشأن إختصاص تحكيمي

(١) م ٣٣ ف ١

(٢) م ٢ ف ٤ من ميثاق الأمم المتحدة

صرف . ويظهر ذلك بوضوح في قوة الحكم الملزمة . وكذلك في الفقرة الأخيرة من المادة التي تنظم إجراءات التصويت ، فتقول بأن « قرارات التحكيم تصدر بأغلبية الآراء » . وإذا كان من الطبيعي ألا يسمح لدولة ما بأن تكون حكماً وطرفاً في دعوى ؛ ^(١) فإن المادة تقضى ، في فقرتها الثانية ، بتسعى الدول التي وقع بينها الخلاف عن الاشتراك في مداولات المجلس وقراراته

١٨٩ — واستبعاد المنازعات التي تتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها من التحكيم يذكرنا بالنصوص التقليدية التي كانت تتضمنها معاهدات التحكيم المعقودة قبل الحرب العالمية الأولى . إذ كانت تقضى عادة بعرض المنازعات ذات الصبغة القانونية التي تلشب بين الدول الأطراف ولم تحل بالطرق الدبلوماسية على محكمة التحكيم الدولية بلاهاي ، بشرط ، ألا تمس مصالح الدول الأطراف الحيوية أو استقلالها أو شرفها ^(٢) . وهذه التحفظات عرضة لأشد النقد من الفقهاء ^(٣) ، لأن تحديد مفهومها موضوعياً من أصعب الأمور ، إن لم يكن مستحيلاً . لأنها تخضع لتقرير الدول ذات الشأن الذاتي ، بحيث يمكن أن يدخل فيها أي نزاع ترغب الدول في استبعاده من التحكيم ، حتى قيل أن لا أحد لتعسف الدول في هذا الشأن إلا حسن نيتها . وعلة التمسك بهذه التحفظات أن الدول اضطرت مع تقدم فكرة القانون الدولي إلى قبول مبدأ التحكيم الإلزامي . ولكنها كانت تخشى نتائج تقيدها بمثل هذا

(١) « Personne ne peut être juge et partie dans sa propre cause »

من فتوى محكمة العدل الدولية الدائمة في تفسير معاهدة لوزان سنة ١٩٥

(٢) H. Lauterpacht, La théorie des différends non justiciables en Droit Int., Recueil de la Haye, 1930 - iv - t. 34, p. 508

ibid, p. 559-577; G. Scelle, Critique de la soi disant Domaine de la (٣) Compétence Réservée, Revue de Droit Int. et de Législation Comparée, 1933 p. 386 et s.

الالتزام ، فاجأت إلى التفرقة بين المنازعات السياسية والقانونية ^(١) ، وأعلنت عن رغبتها في التقيد بالتحكيم بالنسبة للقانونية . وأمكنتها بذلك التحلل من تلك التي تصفها بأنها سياسية . وهي لا تخشى كثيراً من إلزام عرض الطائفة الأولى على التحكيم ، لأن الخطر المحتمل قليل نظراً لأن المحكمين ملزمون باحترام القانون في حكمهم . وهذا الضمان غير متوفر بالنسبة للمنازعات السياسية ، لموضوع قواعد القانون الدولي أو عدم وجودها بالمرّة ، وبذلك تحتفظ الدول لنفسها بحرية العمل في شأنها . وليكننا لا نكاد نجد بعد الحرب العالمية الأولى إلا معاهدات قليلة نادرة تنص على هذه التحفظات ، ولو أن التفرقة بين المنازعات السياسية وغيرها لا زالت قائمة ، ولكن الإنجاء نحو ترك حق تحديدّها إلى سلطة محايدة كمحاكم التحكيم أو محكمة العدل الدولية الدائمة .

١٩٠ — وإذا كان مبدأ وضع هذه التحفظات منتقد في ذاته ، فإن الإلتقاد لا بد أن يكون أشد وأقوى حين نذكر أن المادة الخامسة لا تقيم التحكيم الإلزامي . فالتحكيم لا يكون ، كما رأينا ، إلا باتفاق الطرفين . ومعنى ذلك أن لم يكن ثمة مبرر لإلحاح هذه التحفظات في المادة . إذ ليس على الدولة التي لا تريد عرض نزاع معين على التحكيم إلا أن ترفض ، وإن تستطيع الدولة الأخرى أن تعرضه ، من طرف

(١) يأخذ الميثاق بالتفرقة بين المنازعات القانونية والسياسية ضمناً . لأنه باستبعاد المسائل المتعلقة بالسيادة والاستقلال من التحكيم إنما يستبعد المنازعات السياسية ، ويقصر التحكيم على المنازعات القانونية . أنظر Fauchille الذي يعرف المنازعات السياسية بأنها ، كل نزاع يتعلق باستقلال الدول المتنازعة أو مصالحها الحيوية أو شرفها القوي . ولو تضمن الفصل في مسائل قانونية ، 3 éme Partie p. 545 (ov. cité, t 1) وعندما ناقش معهد القانون الدولي سنة ١٩٢٢ مسألة تصنيف المنازعات الدولية لاكتفى كثير من أعضائه بتعريف المنازعات المتعلقة باستقلال الدول أو شرفها أو مصالحها الحيوية بأنها منازعات سياسية ، راجع Lauterpacht, ov. cité, p. 556

واحد. والحقيقة أن هذا الحرص الشديد على سيادة الدول الأعضاء يؤدي بذاته الى المساس بها وتقييدها^(١). إذ ما الذى يحد من إرادة دولة ذات سيادة فى عرض نزاع يتعلق بسيادتها أو مصالحها الحيوية على التحكيم بمحض مشيئتها.

١٩١ — والصورة الثانية لتدخل المجلس تشير إليه الفقرة الثالثة من المادة، حيث تقول: « ويتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما ». ويلاحظ على هذه المادة أنها تخلط بين إجرائيين مختلفين معروفين فى فض المنازعات الدولية، أولهما الوساطة وثانيهما التوفيق. على أن النص الفرنسى للمادة، وإن لم يكن ملزما، لا يتكلم عن الوساطة (Médiation) وإنما عن الخدمات الودية (Bons offices)^(٢). وقد يبدو من الأعمال التحضيرية وجوب الأخذ بهذا الرأى، ولكتنازج وجوب الأخذ بالنص العربى، والأخذ باصطلاح (التوسط) بمعناه الفنى، بمعنى عدم الإقتصار على تقديم خدمات ودية بالتقريب بين الدول المتنازعة وحضها على الدخول فى مفاوضات، أو الرجوع إلى مفاوضات سبق أن قطعتها، للوصول إلى حل للنزاع القائم بينهما؛ بل (التوسط) بالاشتراك فى المفاوضات، وفى تقريب وجهات النظر المختلفة. ويؤيد هذا الرأى أن الفقرة الأخيرة من المادة تتكلم عن « قرارات التوسط »، وسنحاول فيما بعد توضيح المقصود بهذه العبارة، ويكفى الآن أن نقول إنه يفهم منها أن للمجلس أن يحدد شروط التسوية التى يقترحها المجلس للتقريب بين الفريقين. كما أنه لا يمكن فى مثل هذه الخلافات المهمة التى تهدد بنشوب حرب، أن نقصر دور المجلس على مجرد تقديم خدمات ودية وانتظار نتيجتها، لأن المجلس مكلف، إذا ما نشبت الحرب، بالتدخل ورد الاعتداء؛ فله أن يحاول إذن بذل كل الجهود الممكنة لحفظ السلم، من غير أن يتعدى الحدود المرسومة فى القانون الدولى لمهمة الوسيط.

(١) Mouskhély, op. cité p. 13

(٢) أنظر فى الفقرة بين الوساطة والخدمات الودية Fauchille, op. cité, t. I, 3ème partie p. 518.

١٩٢ — وإذا صرفنا النظر عن هذا النقاش اللفظي فإن المفهوم من المادة هو أن المجلس يعرض على الدولتين المتنازعتين خدماته بصفته هيئة توفيق . فالميثاق يعطى المجلس إذن الحق في التوسط ، في أى نزاع يخشى منه نشوب حرب ، سواء أكان يتعلق بالاستقلال والسيادة وسلامة الأراضي أم لا . بل لعلنا لا نبعد عن محجة الصواب إذا قلنا إن الميثاق يفرض على المجلس هذا التوسط^(١) وهذا الالتزام ظاهر من صياغة العبارة ، إذ نقوله بتوسط ، ومستفاد كذلك من الأعمال التحضيرية نفسها . وإذا كان من حق المجلس بل ومن واجبه أن يقوم بالتوسط ، فعنى ذلك أن من واجب الدول المتنازعة أن تمكنه من القيام بعمله ، أى أن الدولة العضو في الجامعة ، التي تشتبك في نزاع يخشى منه وقوع حرب ، لا تملك أن ترفض عرضا بالتوسط يتقدم به المجلس ولا خالفت واجبها المستفاد من الميثاق . ويظهر أثر ذلك فيما إذا نشبت الحرب واجتمع المجلس لرد الإعتداء عند تعيين المعتدى وتوجيه أعمال الجراء ضده . وهذا الالتزام لا يقوم طبعاً إزاء دولة غير عضو ، إذا كان الخلاف معها ، فلها أن تقبل التوسط أو ترفضه .

١٩٣ — وأساس عمل المجلس في التوفيق البحث عن تسوية بين المصالح المتعارضة وإيجاد توازن عادل بينها ، قابل للبقاء ، ويرضى به الفريقان . أو كما تقول محكمة العدل الدولية ، الحكم على أساس العدالة . . . ولكن من يقدر أن الخلاف القائم يهدد بنشوب حرب ؟ يفهم من النص بوضوح أن المجلس هو الذى يقرر ذلك ، وعلى هذا القرار يتوقف التزامه بالتوسط . والمجلس إما أن يوجه نظره إلى الخلاف الأمين العام^(٢) ، أو إحدى الدول المتنازعة ، لأنها أدرى من غيرها بدرجة خطورة النزاع ومدى تهديده للسلم ، أو أية دولة عضو أخرى . ومع أنه لم تقع أية سابقة لمعرفة الإجراءات التي سيدير عليها المجلس ، فإن حادثة ذات مغزى تدلنا على الاتجاه الذى يمكن أن يسير به

(١) أنظر عكس رأينا 33 Mouskhély, ov. cité p.

(٢) م ٢ من النظام الداخلى للمجلس

في بحث القضايا التي تعرض عليه . فعلى أثر تصريحات رسمية صادرة من المملكة الأردنية الهاشمية بشأن موقفها من مشروع سوريا الكبرى ، إنبرت الأوساط اللبنانية المستنولة للرد عليها ، كما أثير الموضوع في البرلمان السوري ، واغطت الصحف كثيرا حول الموضوع وصورت الدول العربية بمظهر المتقسمة على نفسها المتخادعة ، فأثير الموضوع بصفة غير رسمية في مجلس الجامعة ، وبعد مناقشة غير قصيرة أحاله المجلس على لجنة وزراء الخارجية ، التي اجتمعت وأصدرت بيانا مشتركا يعلن إتفاق وجهات نظر الجميع ، وأن حكوماتهم متمسكة بميثاق الجامعة ، وأنه لم يقصد من تناول موضوع سوريا الكبرى التعرض لاستقلال أية دولة من دول الجامعة أو سيادتها أو النيل من نظام الحكم فيها (١) .

(١) إن الضجة التي يثيرها مشروع سوريا الكبرى بين آونة وأخرى ، والنتائج الخطيرة التي تترتب على تحقيقه ، وعلاقته بكيان الجامعة نفسها ، تقتضينا أن نتناوله هنا بشيء من الإسهاب يوضح مختلف جوانبه بعد أن اكتشفه شيء كثير من الغموض والإبهام من تناوله في الصحف . وسنقتصر في هذا التحليل على المعلومات التي تضمنتها الوثائق الرسمية المنشورة في الكتاب الأردني الأبيض لسنة ١٩٤٧ .

تحديد المشروع :

نجد تحديداً واضحاً لنطاق مشروع سوريا الكبرى ، كما يريد أصحابه ، في المذكرة التي بعثت بها الحكومة الأردنية إلى إنجلترا بتاريخ ١٨ مايو سنة ١٩٤٣ ، وتطالب فيها بتأليف دولة واحدة من سوريا ولبنان وشرق الأردن وفلسطين (ص ٦٥ من الكتاب الأبيض السالف الذكر) . فالمشروع إذن يتناول أصلاً سوريا الجغرافية بمحدودها الطبيعية ، ويسعى لجمعها وتوحيدها نواة لاتحاد أوسع مع العراق لتكوين « اتحاد الهلال الخصيب » (ص ٦٦ من المرجع السابق) . وأنظر كذلك البيان الملكي الصادر من الملك عبد الله بتاريخ ٤ آب سنة ١٩٤٧ () . أما التأكيدات التي تزداع بشأن مركز لبنان في هذا المشروع ، وترك الخيار له في الإنضمام إليه من عدمه ، والأردن غير ناكل ولا مترجع عن خيار ترك لبنان ، (البيان الملكي السالف الذكر) فلا يبدو لما أنها جدية بل مجرد مناورة تهدف إلى إستبعاد معارضة =

وبهمنا من هذه الحادثة الاجراءات التي اتبعت فيها . فالتوقيع عند ما يثار نزاع ما أمام المجلس أن يحيله على لجنة وزارة الخارجية ، بوصفها اللجنة السياسية ،

= لبنان للمشروع وفي حالة تحقق المشروع ان تعمد الدولة التي تتكون من الوسائل التي تمكنها من الضغط على لبنان وضمه إليها . ويظهر هذا منذ الآن في اشتراط تخلي لبنان عن الأقاليم السورية الاربعة التي ضمت اليه بعد الحرب العظمى في حالة رفضه الدخول في الدولة الاتحادية (ص ٦٨ من الكتاب الأبيض ، م ١٠)

نوع الدولة :

أما نوع الدولة فيتراوح بين الوحدة والاتحاد ولا ريب أن الغرض الاول الذي يستهدفه دعاة المشروع هو تكوين دولة مركزية تضم الاقطار الاربعة المشار إليها ، مع شيء من الاستقلال الإداري للبنان القديم مراعاة لاماني سكانه وكذلك في فلسطين لحفظ حقوق الاقلية اليهودية (ص ٦٥ — ٦٦ من الكتاب الأبيض) أما في حالة قيام صعوبات في وجه هذا المشروع فإن جهود أنصاره تتجه نحو اقامة دولة اتحادية من الاقطار الاربعة المشار إليها ، عاصمتها دمشق ويتمتع الاتحاد باختصاص المبدأ ، ويعنى بشئون الدفاع والمواصلات والاقتصاد الوطني والثقافة العامة والقضاء الاتحادي ، مع بقاء الاستقلال الذاتي لكل من الحكومات المحلية . (ص ٦٧ — ٧٠ من الكتاب الأبيض)

نظام الحكم :

ويكون نظام الحكم ملكياً ، ويصر الملك عبد الله في مذاكراته للحكومة البريطانية على أن يتولى بنفسه السلطة في الدولة التي يسعى إلى تكوينها بأن يكون ملكا الدولة المركزية أو رئيسا للدولة الاتحادية (ص ٦٦ — ٦٨ من الكتاب الأبيض) أما من عداه من الداعين للمشروع فيقولون بضرورة قيام إستفتاء شعبي عام يقرر نظام الحكم (المادة الثانية من الكتاب الأزرق : « بيت سكان هذه الدولة أنفسهم في نوع الحكومة التي تتخذها هذه الدولة سواء أكانت ملكية أم جمهورية ، وكان الملك عبد الله لاحظ ما في دعوته من ضعف حين يقرر النظام الملكي بنفسه فأعلن في خطاب العرش أنه لا يسعى إلى ملك ينبغي أو عرش ينبغي » (ص ٢٤٠ من الكتاب الأزرق) وفي بيانه الأخير « إن الأردن لا يقيم أية عقبة شكلية في سبيل الوحدة أو الاتحاد مطلقا في هذا إلى الأمة مجتمعة » (بيان « آب سنة =

لنسمى إلى التوفيق بين طرفي النزاع ، ثم تقدم نتيجة عملها إلى المجلس .

١٩٤ — وإذا كان صحيحاً أن الميثاق يعطل من حق الدول الأعضاء في الجامعة في

(١٩٤٧) ولكن هذا لا يغير من الموقف شيئاً ، فهو يقدم للعبارة الأخيرة بفقرة طويلة يهاجم فيها النظام الجمهوري الذي « فرض بالقوة وقام في ظل الإنتداب وأوجده التجرئة الاستعمارية » ويعتبر « نظاماً طارئاً » ، والواجب الرجوع إلى الأصل الذي تقرر في سنة ١٩٢٠ (النظام الملكي) . ويعود فيستدرك ويعلن : إن نظام الحكم منوط بإرادة الأمة فاما رجوع إلى الأصل أو إستفتاء جديد ، ويتضح من هذا تفضيله للنظام الملكي بصراحة ودعوته له ،

تطور المشروع :

١ — إستهدفت الثورة العربية سنة ١٩١٦ إقامة دولة عربية واحدة من الاجزاء المنفصلة عن الدولة العثمانية . وفعلا فقد أعلن الامير فيصل في ٢ أكتوبر سنة ١٩١٨ في دمشق تشكيل حكومة دستورية عربية في سوريا مستقلة باسم السلطان حسين شاملة جميع البلاد السورية . ولكن السلطين الفرنسي والبريطاني قسمتا سوريا إلى ثلاث مناطق كتندير عسكري مؤقت لا تأثير له في مصير البلاد واستقلالها . ولكن إستمرار التقسيم ووجود معاهد سايكس-بيكو أدخلت الريبة في نفوس الوطنيين . فاجتمع المؤتمر السوري القومي في ٨ آذار سنة ١٩٢٠ وأصدر قرارات على جانب عظيم من الاهمية التاريخية لانها الحجة التي يعتصم بها أنصار مشروع سوريا الكبرى ، كما أن الخطوط الاساسية للمشروع مستمدة كلها من هذه القرارات . (أنظر نصها الكامل في الكتاب الأبيض ص ٦ - ٩) وهي تلخص في إعلان استقلال سوريا بحدودها الطبيعية إستقلالاً تاماً لا شائبة فيه . ومراعاة آماني اللبنانيين الوطنية في كيفية إدارة مقاطعات لبنان ضمن حدوده المعروفة قبل الحرب ، بشرط أن يكون بمعمل عن كل تأثير أجنبي ، والمطالبة باستقلال العراق إستقلالاً تاماً على أن يكون بينه وبين سوريا اتحاد سياسي واقتصادي ، وإعلان الامير فيصل ملكاً دستورياً على سوريا . ولكن عهد الملكية لم يدم ، وسرعان ما أرسل الفرنسيون إلى الحكومة الوطنية بأنذار ١٤ يوليو واحتلوا البلاد ، وتولوا السلطة باعتبارهم الدولة التي عهد اليها بالانتداب . واغتصمت الكتلنة فرصة التفاوض التي سادت ، فاقطعت شرقي الاردن — وكان جزءاً من المملكة السورية — وأقامت فيه أمانة تقلدها الامير عبد الله ، وكان اذ ذاك قد وصل الى عمان في طريقه الى سوريا لثجدة أخيه ، وطرده الفرنسيين من سوريا . وبذلك تم تحزيم سوريا .

قبول وساطة المجلس أو رفضها ، إذا كان الخلاف من الجسامة التي تشير إليها الفقرة ، فإنه لا يعطل من حقها في أن ترفض التسوية التي يقترحها المجلس بوصفه وسيطا أو

== ٢ - وبانهيار فرنسا في الحرب المنفضية بدأ نفوذ دول المحور يتغلغل في سوريا ولبنان ووقف الانجليز ، الذين طالما تمنوا مشاهدة زوال النفوذ الفرنسي من سوريا ، يرقبون الحالة عن كثب . ورأى الأمير عبد الله أن هذه فرصة مواتية بغتتها لمملكة سوريا من جديد فما عليه الا أن يحرر سوريا ولبنان من قوات فيشي ويعلم الملكية . فوجه فعلا مذكرة بتاريخ ١/١١/١٩٤٠ الى الحكومة البريطانية بلفت نظرها الى الخطر السكّان على الشرق من استمرار تسرب النفوذ المحوري الى سوريا ولبنان . وأشار الى استعداد أمانة شرق الاردن للقيام بواجبها نحو حليفها بريطانيا ، وألمح الى أن الشعب السوري نفسه يرحب بمثل هذا العمل (ص ١٩ - ٢٠ من الكتاب الأبيض) فردت الحكومة البريطانية بوجوب التريث وأنها معنية بتسيع الموقف (ص ٢٠ - ٢١ منه) ولكن لم تلبث الأمور أن دجرت خلاف ما كانت الحكومة الاردنية تأمل ، (ص ٦١ من الكتاب الأبيض) فقد دخلت الجيوش المتحالفة سوريا ولبنان ، وأعلن استقلال سوريا ولبنان ، وأعترف به دولياً . فلم يبق ثمة بد من أن تتخذ جهود الأمير اتجاهها جديداً .

٣ - وفي مايو سنة ١٩٤١ ألقى المستر إيدن خطابه الأول الذي تعرض فيه لموضوع الوحدة العربية . فرأى الأمير عبد الله أن الفرصة مناسبة للعمل على تقويض الأوضاع القائمة وتحقيق مشروعه . لا سيما وأن كيائها بدأ يستقر بشكل يندر مشروعه بعدم التحقيق . وخشى أن تحقق فكرة الاتحاد العربي فتدخلها سوريا ولبنان فرادى ويصعب عليه توحيدهما فيما بعد . فوجه مذكرة الى الحكومة الإنجليزية يناشدها فيها إلغاء الانتداب عن شرق الاردن أسوة بالاقطار العربية الأخرى ليتمكن من السعي مع تلك الاقطار للوحدة . وتقدم السيد نوري السعيد سنة ١٩٤٣ الى المستر كيزي وزير الدولة البريطانية في الشرق الأوسط بمذكرة تعرف بالكتاب الأزرق . كما تقدم الأمير عبد الله بمشروعين منفصلين (نصهما الكامل ص ٦٥ - ٧٠ من الكتاب الأبيض) أولهما للوحدة السورية وثانيهما للاتحاد السوري . وبين هاتين المذكرتين إنفاق تام على مآثر النقاط الجوهرية . ولم يهمل في هذه المرحلة الدعوة الشعبية فوجه نداء إلى الشعب السوري عنونه « يا أهل الشام . حاضره وبأديه . من خليج العقبة الى البحر الأبيض المتوسط إلى أعالي القرات » (النص ص ٧٥ - ٧٧ منه) أفصح فيه لأول مرة ==

قائما بعملية التوفيق . ولو قلنا بغير ذلك لا نقرب عمل المجلس إلى تحكيم محض . فقرار الحكم وحده هو الذى لا يجوز للدول المتنازعة أن ترفضه . والميثاق صريح فى هذا

== عن رغبته علانية للجمهور ، وانتقل المشروع من ميدان المذكرات الدبلوماسية الى ميدان الدعاية الشعبية ، ودعا فيه الى مؤتمر سورى خاص يعقد فى عاصمة شرق الأردن لتقرير وحدة سوريا أو اتحادها ، ولما بدأت مشاورات الوحدة العربية فعلا أصدر تعليماته الى رئيس وزرائه ، ويصر فيها أن على مصر والعراق أن تسعيا لوحدة سوريا قبل إقامة أى اتحاد عربى آخر . (ص ١٠٣ البند ١٠ وص ١٠٤ — ١٠٧ من الكتاب الأبيض)

٤ — ولكن هذه المساعي لم تسفر عن النتائج المرجوة . فوقع بروتوكول الاسكندرية فى سنة ١٩٤٤ كما وقع ميثاق الجامعة فى ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥ من غير أن تحرك الحكومة البريطانية ساكنا لتنفيذ المشروع وكذلك الدول ذات الشأن . فوجه همه الى بث الدعاية الشعبية . ونجد بعد توقيع الميثاق مباشرة حملة قوية من البلاغات والبيانات تداع بصورة خاصة فى دمشق . وأعقب هذه الحملة نشر مذكراته ، وفيها الكثير من الدعوة للمشروع وتبريره ، كما نشر فيها بعد كتاباً أبيض وفيه مجموعة وثائق رسمية تدعم رأيه . ولم يكن ثمة بد من أن يتناول الرجال الرسمىون التصريحات الرسمية التى يبدلها الملك عبد الله فى صدد سوريا الكبرى فثارت مساجلات صحفية بين ممثلى الحكومتين الأردنية واللبنانية وانتقلت الى المجالس النيابية فى سوريا ولبنان وشرق الأردن فقرر المجلسان السورى واللبنانى استنكار المشروع وتشجيبه (بيان رئيس الجمهورية السورية فى ٢٦ فبراير سنة ١٩٤٥ قرار المجلس السورى فى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٤٦ وقرار المجلس اللبنانى فى ٢٦ نوفمبر من نفس السنة) بينما أعلن المجلس التشريعى الأردنى تمسكه به (أنظر ص ٢٧٦ من الكتاب الأبيض) كما أثير الموضوع فى مجلس الجامعة فأحيل على اللجنة السياسية التى أصدرت بياناً فى ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٤٦ وقعه جميع مندوبى الدول العربية بما فيهم وزير خارجية شرق الأردن . لم يمان تمسك دولهم بميثاق الجامعة (أنظر ص ٢٦٧ من الكتاب الأبيض) واعتبر المجلس مشروع سوريا الكبرى مسألة منتهية فى ٣٠ نوفمبر . ولكن مندوب شرق الأردن تقدم فى نفس الوقت بمذكرة تحفظية تعلن تمسكه بمشروع سوريا الكبرى وأن ليس فيه مناقضة للميثاق طالما أن مرده ارادة الأمة صاحبة الشأن والاتفاقات الرضائية بين الحكومات المسنولة (أنظر النص ص ٢٦٦ من الكتاب الأبيض)

الشأن ، إذ قال إن توسط المجلس هو للتوفيق بينهما . والتوفيق يتناقى مع التزام الدولتين المتنازعتين أو إحداهما بقبول الحل المقترح . ولا يقلل هذا من قيمة عمل

== ٥ == وقد دخل المشروع في مرحلة جديدة عندما أصدر الملك عبدالله بياناً ملكياً بتاريخ ٤ آب سنة ١٩٤٧ موجهاً إلى الشعب السوري ، يدعو فيه إلى تنفيذ المشروع ، ويعلن أن من واجبه العمل لتحقيق المشروع ليس بالأقوال لحسب بل « وبالأفعال أيضاً » وحاول أن يستبعد معارضة الدول العربية الأخرى بدعوته إلى اعتبار المشروع « حقاً من حقوق الأقاليم السورية ليس لغيرها أن تتدخل فيه » كما وجه رسالة خاصة إلى رئيس الجمهورية السورية لم يدع مضمونها . وكان رد الفعل عنيفاً هذه المرة . فأصدرت الحكومتان السورية واللبنانية بياناً مشتركاً بتاريخ ٢٧ أغسطس سنة ١٩٤٧ استنكرتا فيه تدخل المملكة الأردنية في شئونهما الداخلية ، وأعلنتا اتفاقهما على الخطط المشتركة الواجب إتباعها في الموضوع . كما أصدرت كل من الحكومتين السعودية (٣١ أغسطس ١٩٤٧) والمصرية (٤ سبتمبر ١٩٤٧) بياناً باستنكار المشروع وتأييدهما لاستقلال سوريا ولبنان ، والدعوة إلى التمسك بميثاق الجامعة .

ولعله من المناسب أن نلقي نظرة على الخبيج التي يستند إليها الملك عبدالله في سعيه إلى تحقيق المشروع . فسوريا وحدة طبيعية واجتماعية يجب أن تتوج بوحدة سياسية . وقد عبر السكان عن رغبتهم في هذه الوحدة في قرار المؤتمر القومي السوري سنة ١٩٢٠ ، أما نتيجة فلم تكن إلا حدثاً طارئاً جاء به الإنتداب أما وقد ألقى الإنتداب فوجب العودة إلى الأصل . . الوحدة (البيان الملكي ٤ آب ١٩٤٧) وفي هذا مصلحة الجميع لأن سلامة سوريا في وحدتها والخطر كل الخطر عليها من التفرقة . (ص ٢٤٠ من الكتاب الأبيض) ونحن لا نشك في أن وحدة سوريا أو اتحادها خطوة جبهة نحو تحقيق الهدف الذي تسعى الجامعة إلى تحقيقه . وقد أعلنت الحكومة السورية في وضوح وجلاء عن تأييدها للمشروع من حيث المبدأ ولكنها أعلنت بقوة تمسكها بالنظام الجمهوري ، وأشارت إلى أن شرق الأردن كان دائماً مقاطعة من المقاطعات السورية ، وطبيعة الأشياء تقضي أن يتبع الجزء الكلي لا العكس ، وأنصبت المعارضة على الشكل الذي يدعو إليه الملك عبدالله تحقيقاً لجلوسه على العرش . (من مشاورات الوحدة العربية وأنظر ص ١٠٥ - ١٠٦ من الكتاب الأبيض) ولكن ما علة إصراره على أن يتولى بنفسه تحقيق المشروع واعتلاء العرش ؟ إن نظرية ==

المجلس في شيء . فوجود المجلس وسير المفاوضات تحت إشرافه من شأنهما أن يقربا

= نلقبها على بيانات الملك عبدالله والمذكرات التي وجهها إلى الحكومة البريطانية تبين لنا أنه يتذرع بنوعين من الحجج فهو ، إزاء العرب ، يستند إلى قرار المؤتمر السوري الصادر سنة ١٩٢٠ في القول بأن شكل الحكم قد تقرر في هذا المؤتمر الذي يمثل جميع الأقطار السورية ، وهو الملكية الدستورية وأن ليس من حق أي إقليم سوري نقضه منفرداً (ص ٦٤ - و ٢٧٦ من الكتاب الأبيض وأنظر بيان ٤ آب ١٩٤٧) ويوضح موقفه أكثر من ذلك حين يقول إن القرار المشار إليه ورسائل مكاهون تحمل البيت الهاشمي ، أمانة تحقيق الوحدة القومية ، (ص ٧٦ من الكتاب الأبيض) وأنه يعمل بوصفه وريث حقوق الثورة العربية والأمين على مبادئها القومية ، (ص ٨٤ منه) . وحين يتوجه إلى الحكومة الإنجليزية يطلب مساعدتها وتأييدها فإنه يستند إلى الوعد الذي قطعه له ونستون تشرشل سنة ١٩٢٠ بأن تهذل إنكثرتا خدماتها الودية لدى فرنسا لإعادة الحكم العربي إلى سوريا وعلى رأسه الأمير عبدالله . (أنظر ص ٣٩ من الكتاب الأبيض أنظر جورج أنطونيوس المرجع السالف الذكر ص ٣٤٨ - ٣٤٩) . وهو يلعب إلى أنه سلك اتجاه الحكومة البريطانية مسلماً حافظ به على ولائه لها في جميع الظروف وأنه لعب دوراً سياسياً في إطفاء (الفتنة النازية) في العراق سنة ١٩٤١ كما سهل إلى حد كبير نجاح الحركات العسكرية التي أنهت باحتلال سوريا ولبنان في نفس السنة (ص ٣٩ بند ٣ و ص ٣٥ بند ٢ من الكتاب الأبيض) أما هذه الحجج الأخيرة فلسنا نرى أنها جديرة بالوقوف عندها ، لأن العرب لم يعترفوا قط لاية دولة أجنبية كانت بحق التدخل في شؤونهم وتقرير مصيرهم . وليست حججه الباقية بأشد مضاء ، وهي لا تصمد أمام النقد إذ أن قرار ٨ آذار نصب ملكاً بالذات هو الملك فيصل الأول ، كما أن هذا القرار لا يقيد الشعب نفسه ، لأن هذا هو منبع السيادة ومصدر السلطات . والشعب السوري قرر بمحض حريته وأختياره إتخاذ الشكل الجمهوري نظاماً له أما حقوق الثورة العربية فلم تورث ، ولا يمكن أن تورث ، لأشخاص بذاتهم . فإن عهد تصرف الملوك بالشعوب قد إنقضى وباد والأمة العربية هي التي ورثت هذه الحقوق ، وهي التي تتحدد أغراضها ووسائل تحقيقها بمطلق إرادتها .

ولتفهم حقيقة موقف سوريا يجب ألا نقف عند هذه الحجج السطحية ، بل ننظر إلى الآثار التي تترتب على تحقيق مشروع سوريا الكبرى لتبين الأسباب العميقة التي تدفع الحكومة السورية إلى رفض المشروع ومقاومته بكل الوسائل . =

وجهات النظر بين الطرفين المتنازعين ، كما أن الدول الأعضاء الأخرى تمثل قوة سياسية

== ١ — لا يتفق ونصوص ميثاق الجامعة — فإذا كانت المادة التاسعة منه تبيح للدول عقد معاهدات فيما بينها لإقامة علاقات أوثق من روابط الميثاق ، فالشرط الأساسي في ذلك توافق الرضى من الجانبين . ودول الجامعة قد التزمت في المادة الثامنة باحترام نظام الحكم في الدول الأعضاء الأخرى ، وتعهدت بعدم القيام بأى عمل يرمى الى تغييره . ومعنى ذلك أنها تعهدت بالإمتناع عن كل ما من شأنه أن يعتبر تدخلاً ولو بطرق ملتوية — لتغيير نظام الحكم في أية دولة أخرى . ولا شك أن البيانات الرسمية التي يذيعها الملك عبد الله — وهو رئيس دولة عضو — والدعاية التي يبذلها الحزب الأنصار في داخل الجمهوريتين يعتبران اقداماً منه على عمل يرمى الى تغيير نظام الحكم في بعض الدول الأعضاء وبالتالي يناقض نص المادة المشار إليها .

ب — وهو يهدد إستقلال سوريا وسيادتها . وكذلك لبنان إذا تحقق المشروع بشكله الكامل . إذ يترتب على المشروع فقدان سوريا ولبنان شخصيتهما الدولية ويربط مصير شعبي الجمهوريتين بمصير المملكة الأردنية . ولكن سوريا ولبنان تتعلمان باستقلال تام غير مشوب بشائبة ، ولا تهديده أية ارتباطات دولية تحد منه . أما المملكة الأردنية فترتبط بمعاهدة تكبلها بقيود شديدة لا تتيح للباحث المجرّد أن يتطرق إليها كدولة مستقلة إستقلالاً فعلياً . وتحقيق المشروع هو إذن رجعة الى الوراء في تاريخ سوريا ولبنان السياسى والوطنى . والوحدة لا تبرر بحال من الأحوال مثل هذه النكسة إذ لا خير في وحدة تظلم الحراب الأجنبية .

ج — والمشروع يرتبط كذلك بحل معين لقضية فلسطين هو قبول مبدأ التقسيم الذى رفضه الشعب الفلسطينى ، صاحب الكلفة الأخيرة في وطنه ، ورفضته الدول العربية جميعاً شعوباً وحكومات . وارتباط المشروع بهذا الحل يدير بجلاء في عنوان الكتاب الأزرق الذى وجهه السيد نورى السعيد الى المستر كبرى وزير الدولة البريطانى في الشرق الأوسط و مذكرة في استقلال العرب ووحدتهم ، مع إشارة خاصة الى فلسطين ومقترحات رامية الى حل نهائى ، و — ومن الآثار السيئة التى ترتبط بالمشروع تصديق كيان الجامعة العربية نفسه ، فقد أعلنت سوريا ولبنان رفضهما للمشروع وإستعدادهما لمقاومته بكل الوسائل . وعارضت فيه المملكة العربية السعودية التى وقعت ميثاق الجامعة على أساس إستمرار الوضع الراهن واحتفاظ الجمهوريتين بنظام الحكم القائم فبهما وتحشى — إذا ما تحقق مشروع سوريا =

وأدبية لها أثرها في الضغط على الطرفين للوصول إلى قرار يحسم الخلاف^(١)، ويضمن

(١) بعد أن تحررت سوريا ولبنان من قيود الإنتداب الفرنسي، كان لا بد لهما من تصفية المشاكل المالية المتعلقة بهما وبين فرنسا، لأن العملتين اللبنانية والسورية ظلتا مرتبطتين مدى عشرين عاماً بالعملة الفرنسية، وكانتا تخضعان تبعاً لذلك للتقلبات التي يتعرض لها الفرنك الفرنسي، مما يعود بأبلغ الضرر على حياة البلدين الاقتصادية والمالية. وقد بدأت مفاوضات لهذا الغرض في باريس في أكتوبر سنة ١٩٤٧، وانتهت في أوائل فبراير سنة ١٩٤٨ إلى مشروع إتفاق يقضى بأن تعتبر الدين المتجمدة للبنان وسوريا لدى فرنسا (١٦ مليار فرنك) تغطية للنقدين السوري واللبناني، وتضمن فرنسا قيمتهما بالنسبة للجنيه السترايني لمدة عشر سنوات تقوم خلالها بتسديد المبلغ بحيث يصبح عند انتهاء في حوزة الحكومتين السورية واللبنانية، ويكون في وسعهما استعماله لتغطية نفديهما تغطية مستقلة. ولكن الحكومة السورية أعلنت بعد ذلك أنها قررت الانفصال بنقدها فوراً عن الفرنك الفرنسي والاحتكام في خلافها مع فرنسا إلى محكمة العدل الدولية. وتعذر على لبنان إتخاذ مثل هذا الموقف لأن موارده المالية والاقتصادية لا تسمح له بتأمين تغطية دولية لنقده. ووقعت الحكومة اللبنانية الإتفاق في ٦ فبراير سنة ١٩٤٨ وقد خلق انفصال النقد السوري عن النقد الفرنسي صعوبات جمّة بين سوريا ولبنان نظراً للوحدة الاقتصادية والجمركية القائمة بينهما ونشأ خلاف لذلك بين الحكومتين، وأعلن رئيس الحكومة اللبنانية أنه سيحتكم إلى مجلس الجامعة لتسوية هذا الخلاف الذي لم تجد المفاوضات الدبلوماسية في شأنه. وقد اتفق أن جرى هذا قبيل استئناف مجلس الجامعة إجتماعاته في الدورة السابعة، فتناولت اللجنة السياسية موضوع هذا الخلاف عند إنعقاد المجلس. وأسفرت وساطتها عن وقوع إتفاق مؤقت بين الطرفين المتنازعين، صيغ على ضوء الوضع الجديد. وتعهدت الحكومتان السورية واللبنانية بموجبه بأن تدخلا في مفاوضات قبل انتهاء مدة الإتفاق لبحث ما بينهما من أمور، على أمل الوصول إلى حل يعيد التعاون بينهما سيرته الأولى.

== الكبرى بزعامه الملك عبد الله ونحقق إتحادها مع العراق — (اتحاد الهلال الخصيب) —
أن يفضي ذلك إلى تطويقها، وأن تكون الخطوة التالية إستعادة الهاشميين لعرش الحجاز، كما استنكرته مصر حرصاً منها على وحدة الجامعة ودوام التفاهم بين أعضائها.

هـ — وينتج المشروع آثاراً خطيرة في الميدان الدولي. فسوريا ولبنان هما الدولتان الوحيدتان في الشرق الأوسط اللتان لا تخضعان للنفوذ الأجنبي، وكونهما دولتين صغيرتين ==

أن تسير المفاوضات في جو مشبع بالعدالة ، لا أثر فيه للإكراه والضغط من جانب أحد طرفي النزاع على طرف آخر .

١٩٥ — أما عبارة « تصدر قرارات التوسط بأغلبية الآراء » فغير مفهوم أمرها لأن العبرة في التوفيق ليست باصدار قرارات أو وضع تسويات بالاجماع أو بالأغلبية بل بقبول الطرفين المتنازعين لهذه التسويات . وليس ما يمنع أن تنقسم هيئة التوفيق إلى أغلبية وأقلية ، ويقبل الطرفان الحل الذي تقترحه الأقلية فيصبح هو ، لا الحل الذي تقترحه الأغلبية ، أساس التوفيق . ويلوح لنا أن « قرارات التوسط » هذه مستمدة من المادة الخامسة عشرة من ميثاق عصبة الأمم ، التي كانت تقضى على المجلس باصدار (تقرير) عن موضوع النزاع والنسوية التي اقترحها ، فاذا صدر التقرير بالاجماع ، وقبله أحد الطرفين المتنازعين ، حرم على الطرف الآخر الدخول معه في حرب بشأن النزاع . واذا صدر التقرير بالأغلبية احتفظ الطرفان بحريتهما في العمل مع مراعاة بعض القيود . فاذا كان المقصود بقرارات التوسط تقارير من هذا النوع ، فإنه لا بد من القول أن التوفيق أخطأ واضع الميثاق . لأن الحكمة من النص على اجراءات التصويت معدومة . فكان الغرض في عصبة الامم الحيلولة دون وقوع الحرب إذا صدر التقرير بالاجماع . أما الميثاق فيحرم أصلاً كما رأينا لا الحرب وحدها بل ووسائل الإكراه معها . واذا كان له من فائدة فتظهر عند النظر في تحديد المعتدى إذا وصل الامر مرحلة الاعتداء .

== يعتبر فراغاً في منطقة النفوذ الانجلوسكسونية . فتحقيق مشروع سوريا الكبرى ، وقيام اتحاد الهلال الخصيب يبسط هذا النفوذ في كل هذه المنطقة بحيث تكون جهة واحدة متصلة الأجزاء . وقد رأينا أن الملك عبد الله يدعو بريطانيا العظمى إلى تأييده لتحقيق المشروع ، كما أنه يعدها بمقد معاهدة معها تضمن « المصالح البريطانية » (ص ٨٠ من الكتاب الأبيض) وبذلك يتحقق مشروع الكتلة الشرقية دفعة واحدة من غير أن يكون للعرب أية مصلحة فيه .

١٩٦ — وتنظيم ميثاق الجامعة في موضوع فض المنازعات يشبه إلى حد بعيد ذلك الذي انتهى إليه ميثاق الأمم المتحدة من حيث الإلزام. والجديد الذي أدخله ميثاق الأمم المتحدة على تنظيم العصبة لفض المنازعات أنه قضى بوجوب إحالة النزاع إلى مجلس الأمن ، إذا أخفق الطرفان في تسويته بوسائلهما الخاصة ^(١) . كما أنه لم يخول المجلس حق التوصية بالإجراءات أو طرق التسوية فقط بل وبشروط معينة للحل السلي ^(٢) . ولكن هذه التسويات لا تخرج عن كونها توصيات ، لظرفي النزاع أن لا يلتزم بقبول شروطها . ومجلس الجامعة يتمتع بهذين الحقين . فالزام دول الجامعة المتنازعة بقبول التوسط لا يقل في شيء عن إحالة أعضاء الأمم المتحدة النزاع إلى المجلس . وللمجلسين في الحالتين أن يضعوا أسساً للتوفيق ، ولكنها توصيات لا تلزم أحداً من الفريقين بشيء .

١٩٧ — أما في الخلافات التي لا تهدد بنشوب الحرب ، أي دون الجسامة التي تشير إليها الفقرة ، فلا يكون للمجلس سند من المادة إن عرض وساطته . وإنما يخضع عرضه للقواعد العامة ، ومن مقتضاها أن من حقه أن يعرض خدماته ، ومن حق الدول المتنازعة أن تقبل هذا العرض أو ترفضه . ولكن ما حكم الخلافات التي لا تصل إلى حد التهديد بنشوب الحرب ، ولكن يخشى منها اللجوء إلى أعمال الإكراه فقط ؟ إن مثل هذه الأعمال تعتبر مخلة بالأمن الدولي ، ولو أنها لا تصل إلى حد تهديد السلم . ومثل هذه المنازعات تخضع لاختصاص مجلس الأمن فهل يمكن إخضاعها أيضاً لاختصاص مجلس الجامعة وقياسها على المنازعات التي يخشى منها نشوب الحرب ؟ يلوح لنا أن كلمة « الحرب » الواردة هنا لم يقصد بها معناها الفني المتعارف عليه . بل يقصد منها كل ما يكون ، إذا تحقق فعلاً ، عناصر الاعتداء وبدعو إلى تطبيق المادة الخاصة بأعمال القسر . والميثاق لم يحرم الحرب فقط بل حرم معها اللجوء

(١) م ٣٧ ف ١ ميثاق الأمم المتحدة

(٢) م ٣٧ ف ٢ ميثاق الأمم المتحدة

الى القوة إطلاقاً . فأى خلاف يخشى منه اللجوء الى وسائل الإكراه يعتبر كافياً لاختصاص المجلس . وتظهر صحة هذا الرأى عند ما نذكر أن كل عمل من أعمال الإكراه يخشى منه في الواقع أن يؤدي الى نشوب الحرب . وبالتالي فإن كل خلاف يحتمل معه اللجوء الى القوة بصفة عامة يدخل في اختصاص المجلس كما حددناه (١) . وقد يحسن تعديل هذه الفقرة وإحلال عبارة (يهدد باستعمال القوة) محل ، « بنشوب الحرب » . ليتم التوافق بين صدر المادة الخامسة والفقرة الثالثة منها .

١٩٨ — هذا هو مجمل تنظيم الميثاق لفض المنازعات . وهو كما نرى تنظيم على جانب كبير من الضعف . فالميثاق كما رأينا يفرق بين المنازعات القانونية والسياسية . ولا يخضع الأولى للتحكيم الإلزامى ، بل يترك التحكيم لاتفاق الطرفين . وهو بذلك لم يأت بشئ جديد ، بل طبق القواعد العامة كما هي ، ويكفى أن يرفض أحد طرفي النزاع عرضه على المجلس للتحكيم ليخرج من اختصاص المجلس . ثم يستبعد المنازعات السياسية إطلاقاً من تحكيم المجلس ، ولا ينظم لها إجراءً خاصاً الا اذا بلغت من الجسامة حداً يهدد بنشوب الحرب ، فيفرض على المجلس أن يتوسط ليوفق بين الطرفين . واختصاص المجلس هذا قائم بالنسبة للمنازعات القانونية أيضاً اذا بلغت هذه المرحلة من الخطورة ولم تعرض للتحكيم . أما اذا لم يبلغ النزاع هذه المرحلة فلا يمكن للمجلس أن ينظر فيه ، وعليه أن يقف موقف المتفرج الى أن يشتد النزاع ، وتتوتر الحالة بين الدولتين المتنازعتين ، ليتمكن من التدخل . وقد يكون تدخله بعد فوات الوقت . ولو أنه أختص بالنظر في أى نزاع يفشل الطرفان في تسويته بوسائلهما الخاصة لكان أجدراً وأبقى . فضلاً عن أنه لم يزود بأية سلطة تحوله إلزام الطرفين باحترام قرار التحكيم الذي يصدره ، اذا عن أحدهما ألا يتقيد به . وهو في هذه المرحلة لا يستطيع أن يطبق المادة السادسة الخاصة بالأعتماد لأن الإعتماد يقتضى عملاً إيجابياً لا يمكن أن يتحقق بمجرد الإمتناع عن

تنفيذ قرار التحكيم . وليس له إلا أن يستعمل حقه في طرد الدولة الممتنعة لعدم قيامها بواجباتها طبقاً للمادة ١٨ من الميثاق . وهذا يضعف من كيان الجامعة بلا شك ، ويستبعد إمكان اللجوء إليه الا في الحالات القصوى . أما تلك التي ترفض التقيد بقرار المجلس التوفيقى . فلا يمكن أن تعتبر بمنتهى عن القيام بواجباتها ، كما يذهب الى ذلك أستاذنا سامى بك جنيته (١) . ولو أخذنا برأيه لربنا أثراً ملزماً على قرار التوفيق بصورة ملتوية . وهذا ما يتنافى وطبيعة هذا الإجراء ، كما يناقض المادة الخامسة من الميثاق التي تتحدث عن القوة الملزمة لقرارات التحكيم . وتضيف بعد ذلك أن قرارات التوسط تكون « للتوفيق » بين المتنازعين .

١٩٩ — ولمعرفة المدى الذى يذهب اليه الميثاق من الضعف في هذا الصدد ، حسبنا أن نشير بايجاز كلى الى بعض الإتفاقات الدولية وكيفية تنظيمها لفض المنازعات . ففي بعض الإتفاقات تخضع كل المنازعات ، بصرف النظر عن طبيعتها ، للتوفيق أولاً . فإذا فشل التوفيق إختصت محكمة العدل الدولية بنظر النزاع وإصدار قرار نهائى فيه . ويتعهد الأطراف بأن يقبلوا تسوية النزاع على أساس العدالة (ex aequo et bono) إذا لم يكن النزاع ذا صبغة قانونية (٢) . وفي إتفاقات أخرى غيرها يؤخذ بالفرقة بين المنازعات ذات الصبغة القانونية وغيرها . فالطائفة الأولى إما أن تخضع لاختصاص محكمة العدل الدولية للتحكيم باتفاق الطرفين ، وذلك بعد فشل المفاوضات الدبلوماسية أو بعد اللجوء إلى إجراء التوفيق ، وهو إجراء إختيارى محض فى هذه الأحوال . أما المنازعات غير القانونية فالتوفيق بالنسبة لها إلزامى . وإذا لم يؤد إلى حسم الخلاف يعرض النزاع على محكمة التحكيم بناء على طلب أحد الطرفين (٣) .

(١) ص ١٢ من المحاضرات المشار إليها آنفاً

(٢) انظر H. Lauterpacht, op. cité p. 514.

(٣) ibid p. 515

٢٠٠ — ولا يختلف الأمر عن هذا في الجامعة الأمريكية . فقد نظم أمر فض المنازعات على مرحلتين . مرحلة منعية (preventive) لاستبعاد المنازعات قبل وقوعها . فتلزم كل الجمهوريات الأمريكية بإنشاء لجان مختلفة دائمة ثنائية ، تجتمع على التوالي في كل من العاصمتين ذوات الشأن . وتتولى دراسة العوامل التي يمكن أن تؤدي إلى منازعات بقصد معالجتها واستئصالها . وللجان أن تقترح الأخذ بكل ما من شأنه أن يسهل تنفيذ المعاهدات القائمة أو توثيق العلاقات الودية بين الدول الأمريكية .

وفي المرحلة الثانية ، تسعى الدول ، إذا ما نشب بينها خلاف ما ، إلى حسمه عن طريق المفاوضات الدبلوماسية . فإذا لم تسفر عن نتيجة مرضية كان للجمهوريات الأخرى حق تقديم خدماتها الودية أو وساطتها . فإذا تعذر إيجاد حل للخلاف أحيل على اللجان تحقيق لدراسة الوقائع إذا كان ثمة حاجة إلى ذلك ، ثم يحل الخلاف إما عن طريق التوفيق ، أو التحكيم أو بعرضه على محكمة العدل الدولية الدائمة ^(١) ونظرة واحدة إلى هذه التنظيمات تربنا إلى أي حد أحكم تنظيم فض المنازعات بحيث لا يتصور بقاء نزاع من غير حل .

٢٠١ — وإذا علمنا أن ثلاثاً من الدول الأعضاء ترتبط فيما بينها بمعاهدات تنظم فض المنازعات فيما بينها ، وتقيم التحكيم الإلزامي لكافة أنواع المنازعات التي يمكن أن تنشأ بينها ^(٢) ؛ حق لنا أن نتساءل : لم لم يؤخذ بنفس المبدأ في الميثاق . والواقع أنه يؤخذ

(١) E. Pèpin, *op. cit.* p. 179 - 180

(٢) المادة الثانية من معاهدة الحلف العربي لسنة ١٩٣٦ بين العراق والمملكة العربية السعودية واليمن ، وبلاحظ أن المادة تشير إلى بروتوكول للتحكيم يلحق بالمعاهدة ولم يتم وضعه حتى الآن . وقد اتفق على أن يعمل إلى أن يتم وضعه . بين العراق والمملكة السعودية بروتوكول التحكيم الملحق بمعاهدة سنة ١٩٣١ المعقودة بينهما (أنظر ص ٢٧٦ من مجموعة معاهدات المملكة العربية السعودية ، مكة ١٩٤٣) أما بين المملكة السعودية واليمن ==

من الأعمال التحضيرية وجود نزعة قوية في اللجنة السياسية الفرعية الأخذ بالتحكيم الإلزامي ؛ فقد قدم مشروع للمصادرة من مقتضاه أن يتفق طرفا النزاع على توسط المجلس أو إحدى الدول الأعضاء ؛ فإذا لم يتم الاتفاق بينهما على ذلك أو لم تؤد الوساطة إلى حل مرض للطرفين ، يرفع النزاع إلى محكمة العدل الدولية للفصل فيه . ولكن الرغبة في التوفيق بين جميع الآراء التي ظهرت في اللجنة اضطرت أنصار مشروع التحكيم الإلزامي إلى التراجع عن مراكهم شيئاً فشيئاً ؛ إلى أن ظهر النص بصيغته النهائية ، وليس من العسير علينا أن نحيط بالعوامل السياسية التي تخفى وراء هذه الصيغة ، فإن لبنان يخشى دائماً من أية محاولة قد ترمى إلى تحقيق مشروع سوريا الكبرى . ، وهو للتعبير عن رغبته هذه لا يكتفى بالممانعة في إقامة مبدأ التحكيم الإلزامي ، بل إنه حتى في ظل التحكيم الاختياري ، يستثنى من التحكيم أصلاً المسائل المتعلقة بسلامة أراضي وسيادته واستقلاله ، ومن هذا يتبين أن القيمة الحقيقية لهذه التحفظات تكمن في النزعات السياسية التي تعبر عنها ، أكثر مما توجد في الاعتبارات القانونية .

٢٠٢ — وبحمل القول أن عهد العصبة وجه همه إلى تنظيم فض المنازعات ؛ كما عقدت لهذا الغرض إتفاقات دولية لاحصر لها . . ولكن هذه المحاولات كلها لم تجد نفعاً في الحيلولة دون وقوع الحرب العالمية الأخيرة . والأساس الحقيقي للسلم في الظروف العالمية الراهنة هو في قوة الروابط الإقتصادية والإجتماعية والثقافية التي تربط بين مختلف الشعوب ، وتشعرها بما بينها من تضامن وبحاجتها إلى التعاون . ؛ وهذه الحقيقة هي التي دعت واضعي ميثاق الأمم المتحدة إلى توجيه عناية خاصة لتنمية هذه العلاقات بين مختلف شعوب العالم ؛ والروابط الوثيقة التي تجمع بين كل الناطقين بالعربية وانتشار الوعي

== فقد قضت المادة الثانية من وثيقة انضمام اليمن إلى معاهدة الحلف العرب بأن يعمل بروتوكول التحكيم الملحق بمعاهدة الطائف المعقودة بينهما في سنة ١٣٥٣ هجرية .

القومى والروح الديمقراطية في جميع الأقطار العربية : تجعل احتمال قيام المنازعات ، لاسيما الخطيرة منها ، بينها أمراً بعيداً إلى حد ما . . ولا زلنا نذكر كيف أنه لما نشبت الحرب بين المملكة العربية السعودية ومملكة اليمن سنة ١٩٣٤ ، فإنها ، وإن كانت من الوجهة القانونية حرباً دولية بكل معنى الكلمة ، إلا أنها اعتبرت فعلاً حرباً أهلية ، وتضافرت جهود العرب في كل الأقطار لوضع حد لها . . ولعل هذه الحقيقة ، قوة الروابط القومية وما تستتبعه من ضعف احتمال قيام منازعات خطيرة لا يمكن حلها ، هي التي تفسر لنا عدم عناية الميثاق بعناية كافية بتنظيم فض المنازعات

٢٠٣ - ولكن هذه الحقيقة لا تنهض في نظرنا حجة كافية لاستمرار الوضع الراهن . ونرى أن المصاحبة القومية تقضى بالمبادرة إلى تعديل الميثاق لإحكام تنظيم فض المنازعات بالطرق السلمية . أما الوسائس التي يمكن أن تشغل بال إحدى الدول الأعضاء من إقامة التحكم الإلزامى ، فلا نسكنى لبقاء النصوص الحالية . وليس من خطر جدى يهدد مثل هذه الدولة لأنها إذا كانت تخشى شيئاً من جانب إحدى الدول الأعضاء فإن هذه الأخيرة لن تكون حكماً فيما إذا أثير النزاع ؛ بل ستستبعد عن التصويت بطبيعة الحال ، . ولا يعقل أن يحيز جميع الأعضاء الباقون للطرف الآخر . بل أنهم سيستهدون بمبادئ العدالة والمصاحبة العربية العليا .

٢٠٤ - وتعديل الميثاق لإيجاد تنظيم جديد لفض المنازعات ضرورة لاغنى عنها لضمان التوافق والإسجام بين ميثاق الأمم المتحدة والجامعة . فقد إلتزمت الدول العربية الأعضاء في الأمم المتحدة بأن تبذل كل جهودها لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق الجامعة العربية ؛ وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن .^(١) كما أن الميثاق يضع على عاتق هذا الأخير واجب تشجيع الحل السلمى للمنازعات بواسطة المنظمات

الأقليمية ، بطلب من الدول التي يعينها الأمر أو بالإحالة عليها من جانب مجلس الأمن .
ومعنى ذلك أن التنظيمات الإقليمية يجب أن تيسر حلا لجميع المنازعات التي يمكن أن
تنشب بين الدول الأعضاء فيها . والمادة بصيغتها الحاضرة لا تضمن هذه النتيجة ،
ولعله من المفيد المسارعة إلى إنشاء محكمة العدل العربية التي نص عليها في المادة (١٩) ،
على أن تختص بكافة المنازعات ذات الصبغة القانونية . وتعرض المنازعات الأخرى
على سبيل الإلزام للتوفيق من قبل المجلس . فإذا لم يصل إلى حل حسم الخلاف بطريق
التحكيم .

الفصل الرابع

قمع الإعتداء

٢٠٥ - تمهيد : رأينا أن الميثاق يحرم اللجوء إلى القوة لفض المنازعات بين الدول الأعضاء . وعرضنا للأسلوب الذي عالج به موضوع فض المنازعات التي تنشب بين دول الجامعة . ولكن على الجامعة أن تواجه دائماً احتمال قيام دولة منها بالإحتكام إلى القوة لفض نزاع تعذر حله بالطرق السلمية ؛ أو قيامها بإعتداء غير مسبوق بنزاع توجهه تحقيقاً لمطمع أو تنفيذاً لغرض كضم جزء من أراضي دولة أخرى ، أو تغيير نظام الحكم فيها . ولا بد في هذه الحالة من أن تقوم الهيئة بواجب قمع الإعتداء وإيقافه عند حده وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل وقوعه . وقد نصت على هذا الواجب المادة السادسة من الميثاق .

٢٠٦ - ومسألة قمع الإعتداء تثير أمامنا مسائل عدة على جانب عظيم من الخطورة والأهمية . فعلياً أولاً أن نحدد المقصود بالإعتداء أو بعبارة أخرى الأعمال التي تكون عناصره . وبعد أن نحدد هذه الأعمال يجب أن نعرف من يقوم بتحديد المعتدى . وهاتان العمليتان متمايزتان ومنفصلتان . فتعريف الإعتداء مسألة نظرية صرفة ترى إلى تحديد أركان الإعتداء ، بينما يغلب على مسألة تحديد المعتدى الطابع العملي ، لأنها تتضمن مطابقة الأحداث التي تجري في الواقع على أركان الإعتداء لمعرفة ما إذا كانت هذه الأركان متوافرة أولاً . وإذا ما تم تحديد المعتدى وجب بالضرورة النظر في التدابير التي يجوز أو يجب إتخاذها ضد المعتدى تنفيذاً للميثاق .

٢٠٧ - وتعريف الإعتداء وتحديد المعتدى موضوع إنقسمت فيه النظريات ،

وتراوحت بين نظامين متعارضين^(١) : نظام مرن ، وآخر جامد يقوم على ضوابط دقيقة . فأنصار النظام الأخير يعلقون أهمية قصوى على تعريف الإعتداء . وفي هذا يقول الأستاذ J. Ray ، وإن صيانة السلام تتوقف بلا أدنى شك إلى حد كبير على وقوع إتفاق دولي على مدلول الإعتداء^(٢) . فالإعتداء جريمة ، ولا بد في قانون العقوبات من بيان أركان الجريمة ، ليعرف الناس ما هو مباح وما هو حرام . ومن العبث تحريم الإعتداء إذا لم نعرف المراد به . وعلى هذا فيجب أن نضع مقدما ضوابط دقيقة محددة يتميز بها فعل الإعتداء من غيره . ومزايا هذا النظام ظاهرة للعيان ، إذ أنه يحقق فوائد متعددة ليس أقلها شأننا لفت نظر الدول إلى الأعمال التي يجب أن تمتنع عن الإتيان بها في علاقاتها الدولية . وأهم من هذه الميزة الواقية ما تنجيه الهيئة الدولية التي يقع عليها واجب تحديد المعتدى من تيسير مهمتها إلى حد كبير ، إذ يكاد يقتصر دورها على تحقيق الوقائع ومقارنتها بأركان الإعتداء المتفق عليها ، بحيث يمين المعتدى بالقرائن . وبذلك يمكن إبعاد كل إحتمال لصدور أحكام تعسفية ، واستبعاد المؤثرات السياسية التي لا يمكن إلا أن تلعب دورا مهما في أحكام الهيئات الدولية طالما أن أعضاءها يتلقون تعليماتهم من حكوماتهم .

٢٠٨ — ولكن أنصار النظام المرن لا يمتنعون بهذه الحجج . ويتساءلون في شك وريبة عما إذا كان من الميسور الوصول إلى تعريف جامع مانع ، أو تعداد لأعمال العدوان ، ليشمل مختلف الأشكال التي يمكن أن تظهر فيها الوقائع السياسية والعسكرية التي تكون الإعتداء ، ولا شيء غيرها . وهم يخشون أن نضحي ، إذا ما أخذنا بالنظام الجامد ، وبحقائق الحياة سعيًا وراء بساطة شكلية مصطنعة^(٣) . ويخلصون من ذلك

M. Bourquin, Le Problème de la sécurité, Recueil de La Haye, (١)
1934 - 111 t. 49 p. 504 et s. I. Diamandescio. Le Problème de l'
Agression dans le Droit Int. Actuel, thèse, Paris, 1935 p. 44 et s.

J. Ray, *ov. cit.* p. 362 (٢)

M. Bourquin, Le Problème de la sécurité, *ov. cit.* p. 504 (٣)

الى القول بأن التعريف ليس ضروريا ولا مفيدا ولا ممكنا . وحسبنا وجود هيئة دولية يضع على عاتقها تعيين المعتدى في كل حالة على حدة . والزمن كفيل ، عن طريق تجمع الاختبارات الفردية ، بتحديد فكرة الإعتداء وإبرازها . وقد واجهت عصبة الأمم فعلا مشكلة تعريف الاعتداء منذ قيامها . ولما لم تستطع أن تجد لها حلا نهائيا . ونجد صورة لهذا الفشل في التقرير المعروف بتقرير « بنيش » المقدم الى الجمعية العمومية عن (مشروع معاهدة المعونة المتبادلة) ، إذ جاء فيه : « إن مسألة تحديد أحوال الإعتداء لتبدو ، على ضوء الحرب الحديثة ، غير قابلة للحل ولو من الوجهة النظرية المحضة » (١) .

٢٠٩ — وقد وجد هذا النظام الأخير تطبيقاً له في ميثاق عصبة الأمم . كما أخذ به في مشروع معاهدة المعونة المتبادلة ، وفي ميثاق لوكارنو ، وميثاق بريان — كيلوج . بينما أخذ ميثاق تعريف الإعتداء لسنة ١٩٣٣ بالنظام الجامد (٢) ، وقد أدمج هذا النظام في التشريع الوضعي بعقد اتفاقيات لندن لسنة ١٩٣٣ أما بروتوكول جنيف فقد سعى إلى إيجاد حل وسط بين النظامين فجمع بينهما في نظام واحد ، حين نص على عدد من القرائن تعتبر دليلا على الإعتداء ، ولكنه لم يمنح هذه القرائن قوة قاطعة ، بل نص على أنها قابلة لإثبات العكس بقرار يصدره مجلس العصبة بالإجماع . فكان أنه ترك تحديد فكرة الإعتداء في نهاية الأمر للمجلس نفسه . أما ميثاق الجامعة فلم تتضمن نصوصه أى تعريف للإعتداء ، أو بيان بأركانها وعناصرها . فهو يأخذ إذن بالنظام المرن . وهو يختلف في هذا عن ميثاق Chapultepec الذي وصف الإعتداء بأنه « أى هجوم موجه ضد سلامة أراضي إحدى الدول الأمريكية أو سيادتها أو إستقلالها السياسي » (٣) . وقد

(١) أنظر M. Bourquin, op. cité, p. 506

(٢) أنظر نص التعريف بند ٢١٤ هـ .

(٣) الفقرة الثالثة من القسم الأول من الميثاق .

قدمت إقتراحات الى اللجنة التحضيرية لوضع الميثاق ، لتحديد فكرة العدوان عن طريق الاستئناس بالتعريف الوارد في إتفاقيات لندن . ولكن هذه الإقتراحات لم تحظ من اللجنة بالقبول ، إنتظارا لما تسفر عنه أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو لإقامة هيئة الأمم المتحدة ، التي قد تتكشف عن تطور في فكرة العدوان . ولكن ميثاق الأمم المتحدة نفسه صدر بعد ذلك ، وهو يخلو من تعريف أعمال العدوان . فهو يتفق في هذا الشأن مع ميثاق الجامعة .

٢١٠ — وإذا كان الميثاق لا يقدم لنا أى تعريف للإعتداء ، ولا الأركان التي يتكون منها ، فإن إضافة عبارة « التهديد بالاعتداء » إلى « الاعتداء » تحدد المقصود بالاعتداء إلى حد ما . فالاعتداء لا يمكن أن يكون إلا الهجوم بذاته موجها ضد سلامة الأراضي أو السيادة أو الاستقلال السياسي . أما التهديد بالاعتداء فهو نية الاعتداء والمظاهر التي تتشكل بها ، والاستعدادات التي يخشى منها وقوع الاعتداء . والاعتداء عمل من جانب واحد يتميز من الحرب بأن هذه تفترض حالة متبادلة بين المتحاربين . ولكن الفارق يتضال إذا ما ذكرنا أن الاعتداء يشير مقاومة المعتدى عليه ، ومن الممكن أن يحدث تطور من مرحلة الاعتداء إلى الحرب بصورة تدريجية متصلة ، بحيث تمحى المرحلة الأولى ولا تظهر إلا المرحلة الأخيرة .

٢١١ — وتقضى المادة السادسة بأنه « إذا وقع إعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشي وقوعه ، فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة المجلس للإنعقاد فوراً . وإذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الإتصال بالمجلس ، فلمثل تلك الدولة فيه أن يطلب إنعقاده ، وإذا تعذر على الممثل الإتصال بمجلس الجامعة حتى لأية دولة من أعضائها أن تطلب إنعقاده » وهذا النص معيب ، لأنه يخرج على الأصول الدولية الشائعة من أنه لا يمنع على أية دولة أخرى من الدول الأعضاء أن ترفع الأمر الى المجلس . لأن

الميثاق لإتفاق بين دول تلتزم بالتزامات معينة، ولكل منها أن تملك إزاء الدول الأخرى بالنصوص التي تضمنها. ووقوع إعتداء على إحدى الدول الأعضاء ليس أمراً خاصاً بهم الدولة المعتدى عليها وحدها، بل بهم الدول الأعضاء الأخرى لأنها هي التي ستتحمل آخر الأمر عبء رد الاعتداء. ومن الواجب الإبقاء على حق هذه الدول في دعوة المجلس، لأن جعله حقاً للدولة المعتدى عليها قد يسيء إلى الدول الأخرى ويضر بمركزها إذا ما تأخرت أو أهملت هي في دعوة المجلس في الوقت المناسب. وأشد ما نأخذه على هذا النص ما يخفي وراءه من تمسك بفكرة السيادة فاق كل حد تعارفت عليه النظم الدوائية، لأنه يعتبر مجرد ترك أمر تقدير الاعتداء إلى أية دولة من الدول الأعضاء فيه مساس بهذه السيادة. مع أن هذا التحفظ لا فائدة جدية منه على أي حال، لأن تقدير الاعتداء، كما سنرى فيما بعد، يرجع في نهاية الأمر إلى المجلس نفسه. وعجيب أن تقبل الدول الأعضاء هذا المساس بالسيادة — إن كان ثمة مساس بها — في هيئة الأمم المتحدة^(١) ولا تقبله في ميثاق الجامعة؛ ولحسن الحظ فإن النص يتدارك آخر الأمر حالة ما إذا تعذر على الدولة المعتدى عليها دعوة المجلس فيجيز لآية دولة أخرى رفع أمر الاعتداء إلى المجلس.

٢١٢ — وإذا كان الميثاق قد ترك للدولة حرية تقدير الإعتداء الواقع عليها، واحتفظت هي بهذا التقرير كحق لها، فإن المجلس ليس مقيداً بتصويرها. وتقرير قيام حالة الإعتداء من عدمه، وتحديد المعتدى يرجعان في نهاية الأمر إلى المجلس. وحقه في تحديد المعتدى، وإن لم ينص عليه صراحة، مستمد مباشرة من حقه في إتخاذ التدابير اللازمة لقمع الإعتداء. لأن هذه المرحلة تفترض الأولى، ولا يمكن

(١) م ٣٥ ف ١ من ميثاق الأمم المتحدة التي تجيز لأي عضو من الأمم المتحدة أن ينبه مجلس الأمن أو الجمعية العمومية إلى أي نزاع أو موقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولي.

التفريق بينهما. ولا يمكن الاستناد الى عدم النص الصريح على ذلك للأخذ بحق الدولة المعتدى عليها وحدها بتقرير قيام حالة الإعتداء وتحديد المعتدى ، لأن هذا يخالف أولى البديهيّات القانونية المسلم بها ، والتي تقضى بأنه لا يصح أن يكون أحد خصما وحكما في قضية . وإذا كان قد أخذ في عصبة الأمم — التي لم ينص ميثاقها بصراحة على حق مجلسها في تحديد المعتدى — بحق الدول الأعضاء في أن تقرر قيام حالة الإعتداء وتحديد المعتدى ، فلأن الميثاق رمى عبء مقاومة الإعتداء على عاتق الدول الأعضاء مباشرة ، ومقابل هذا العبء تمسكت هذه الدول بحقها في تحديد المعتدى^(١) . أما ميثاق الجامعة فقد حصر واجب قمع الإعتداء بيد المجلس ، ولا غنى له — ليتمكن من القيام بالواجب الملحق على عاتقه — من مباشرة حق التأكد من قيام حالة الإعتداء وتحديد المعتدى .

٢١٣ — وتزداد هذه الحقيقة وضوحا إذا ذكرنا أن الإعتداء لا يكون دائما بشكل فاضح ، بحيث يمكن تحديد المعتدى بشكل آلي . فكثير ما يقع الإعتداء وتدعى كل من الدولتين أنها معتدى عليها . وعلى المجلس أن يفصل في هذا الأمر قبل أن يتمكن من تقرير التدابير التي يتخذها ، إذ يجب أن يحدد الطرف الذي توجه التدابير ضده . كما أنه قد يحصل أن زعم إحدى الدول أن قد أعتدى عليها ، وتعرض الأمر على المجلس فإن كان الإعتداء قد وقع فعلا يبادر إلى إتخاذ التدابير اللازمة ، وإن لم يكن ثمة إعتداء فقد يحدد نفسه إزاء خلاف يخشى أن يتطور إلى إعتداء ، ولكنه لم يصل بعد إلى صورة تهدد بالإعتداء ، وفي هذه الحالة تخرج القضية من نطاق المادة السادسة لتتطبق على المادة الخامسة الخاصة بفض المنازعات ، ويعالجه المجلس على هذا الأساس وهذا الرأي الذي نأخذ به واضح كلى الوضوح في المناقشات التحضيرية للميثاق . وقد باشر المجلس فعلا هذا الحق عندما طلبت سوريا تدخل المجلس وفقا للمادة السادسة، في أثناء النزاع الذي قام بينها وبين فرنسا سنة ١٩٤٥ . وقد إستمع المجلس الى بيانات

الحكومة السورية ، وبعد المناقشة قرر في البند الأول من البيان الذي أعلنه بتاريخ ٦ يونيو ١٩٤٥ ، إن الحكومة الفرنسية إعتمدت على سوريا ولبنان .

٢١٤ - فالمجلس هو الذي يقرر إذن قيام حالة الإعتداء من عدمه . وهو يتمتع في ذلك بسلطة تقديرية واسعة ، لأن الميثاق ، كما رأينا ، لم يعرف الإعتداء ولم يحدد مفهوما معينا له . ولكن إذا ذكرنا أن الجهود الدولية التي بذلت لتعريف الإعتداء أسفرت عن تعاريف ثابتة ^(١) وهي ، على ما فيها من مأخذ ^(٢) ، فقد أخذت بها بعض الدول الأعضاء في الجامعة في علاقاتها مع بعضها أو بينها وبين دول أخرى ^(٣) ، جاز لنا أن نستنتج أن المجلس سيتأثر إلى حد كبير بهذا التعريف ، ولو أنه غير مقيد به . والميثاق ، حين يعهد إلى المجلس بهذا الحق ، يتفادى المشكلة التي أصطدمت بها عصبة الأمم ، عندما أخذ بالرأى القائل أن من حق كل دولة أن تقرر بنفسها قيام حالة

(١) المادة الثانية من إتفاقية لندن سنة ١٩٣٣ : يعتبر معتدياً في نزاع دولي ، مع مراعاة الإتفاقات القائمة بين أطراف النزاع ، الدولة التي تبادىء بالقيام بأحد الأعمال الآتية :

- ١ - إعلان الحرب على دولة أخرى .
- ٢ - غزو إقليم دولة أخرى بقوات مسلحة ، ولو من غير إعلان حرب .
- ٣ - هجوم دولة بقواتها البرية أو البحرية أو الجوية ، ولو من غير إعلان حرب على إقليم دولة أخرى أو سفنها أو مطاراتها .
- ٤ - ضرب الحصار البحري على سواحل دولة أخرى أو موانئها .
- ٥ - مساعدة دولة لعصابات مسلحة في إقليمها وقامت بغزو إقليم دولة أخرى أو إمتناعها ، رغم طلب الدولة التي غزيت أراضيها ، عن إتخاذ كل التدابير التي في إمكانها لتحريم في إقليمها هذه العصابات من كل عون أو حماية .

(٢) أنظر في ذلك Freytagh - Loringhoven, op cité, p. 606 - 607 .

(٣) م ٤ ف ٣ من معاهدة الحلف العربي بين العراق والمملكة السعودية واليمن ، وم ٥ ف ٢ من المعاهدة الأردنية - العراقية ، وم ٤ من ميثاق سعد أباد بين العراق وتركيا وإيران وأفغانستان .

الإعتداء لتلتزم بالقيام بالضمان المنصوص عليه في الميثاق . لأنه يخشى في مثل هذه الحالة أن تنهرب الدول من الإيفاء بالتزاماتها ، محتجة بأنها لم تستطع أن تميز المعتدى من المعتدى عليه . كما يخشى ، إذا ما كانت بعض هذه الدول مرتبطة بمعاهدات خاصة مع أحد أطراف النزاع ، أن تلقى مسئولية الإعتداء على الطرف الآخر ^(١) . وهو يجارى في ذلك ما أخذ به ميثاق الأمم المتحدة الذي حصر ساطة تقدير ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان في يد مجلس الأمن ^(٢) .

٢١٥ — أما فيما يتعلق بعمل مجلس الجامعة بعد تحديده المعتدى ، فقد نصت عليه الفقرة الثانية من المادة بقولها « وبقر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الإعتداء ، ومن الصعب التعليق على هذه المادة ، فهي لا تبين ما هي التدابير التي يتخذها المجلس وحسبنا أن نشير إلى أن صياغة المادة في مجموعها تفيد وجوب قيام المجلس بدوره بشكل فعال . وهذا مستفاد أولا من كلمة « يقرر » ، إذ أن ورودها بصيغة المضارع يفيد معنى إلزام المجلس باتخاذ هذه التدابير ، طالما أنه قرر قيام حالة الإعتداء . كما أن النص على أن المجلس « يقرر » هذه التدابير بعد أن كان النص المقترح في المشروع التحضيري « ويشير بالتدابير » لا يمكن إلا أن يكون ذا مغزى كبير ، ويؤكد القوة الملزمة للقرارات ، فضلا عن أن عبارة « دفع الإعتداء » تدل على نفس هذا المعنى . وفي هذا يتفوق ميثاق الجامعة على ميثاق Chapultepec الذي يكتفى بالنص على أن الدول المتعاقدة تتعهد بالتشاور فيما بينها الإتفاق على التدابير التي يحسن إتخاذها ^(٣) . فهو لم يحصر إتخاذ التدابير بيد أداة مركزية ، ولم يقض إلا بالتشاور ، وهذا قد يسفر عن إتفاق وقد لا يسفر .

(١) M. Bourquin, op. cité p. 511

(٢) ٣٩ م

(٣) الفقرة الرابعة من القسم الأول من الميثاق .

٢١٦ -- ولكن هذا الميثاق يتفوق تفوقاً ملحوظاً على ميثاق الجامعة حين ينص على أنواع الجزاء التي يمكن توجيهها ضد المعتدي، وهي تتدرج من استدعاء رؤساء البعثات التمثيلية لدى الدولة المعتدية، إلى استعمال القوات المسلحة لمنع الاعتداء أو قعه بعد وقوعه^(١)، ولكن التنظيم يبلغ مداه في ميثاق الأمم المتحدة، حين نص على التدابير التي يتخذها مجلس الأمن. فهي إما غير عسكرية، كالتدابير التي تنص عليها المادة (٤١) من وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات وقفاً جزئياً أو كلياً وقطع العلاقات الدبلوماسية. وإما تدابير عسكرية، كتلك المنصوص عليها في المادة (٤٢) مثل المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية. والمجلس ليس ملزماً باتخاذ التدابير غير العسكرية أولاً. فله، إذا رأى أن الظروف تستدعي ذلك، أن يعتمد إلى إتخاذ التدابير العسكرية مباشرة. ولم يقف الميثاق عند هذا الحد، بل فرض على الأمم المتحدة أن تضع تحت تصرف مجلس الأمن، بناء على طلبه، وطبقاً لاتفاقات خاصة، ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي^(٢)، وتمكين الهيئة من اتخاذ التدابير العاجلة الفعالة نص على أن يكون لدى الأعضاء وحدات دولية أهلية يمكن استخدامها فوراً لأعمال القسر الدولية المشتركة^(٣). وتوج كل هذا التنظيم بالنص على تشكيل لجنة أركان حرب دولية، تكون مسئولة، تحت إشراف مجلس الأمن، عن التوجيه الإستراتيجي للقوات المسلحة الموضوعة تحت تصرف المجلس^(٤).

(١) القسم الثاني من الميثاق، وقد نص الميثاق على هذه التدابير، وأوصى الجمهوريات الأمريكية بأن تنظر في عقد معاهدة تتضمن التدابير المشار إليها. وقد تم ذلك في مؤتمر ريو دي جانيرو (٢٠ أغسطس - ٢ سبتمبر سنة ١٩٤٧) وبذلك أصبحت المبادئ التي تضمنها الميثاق التزامات قانونية. (أنظر بند ٢٣١ هـ)

(٢) م ٤٣ ف ١

(٣) م ٤٥

(٤) م ٤٧

٢١٧ — وقد دعى مجلس الجامعة إلى الإنعقاد بناء على المادة السادسة عند وقوع الإعتداء الفرنسي على إستقلال سوريا . فبينما كانت سوريا ولبنان تشتركان في أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو لإنشاء نظام يحقق للعالم الأمن والسلام ، قام نزاع اتخذ صورة العراك المسلح بينهما وبين فرنسا ، نتيجة لمساعدتها الملحة للحصول على مركز ممتاز لنفسها في إقليم الدولتين . ولكن الأمر لم يستدع إتخاذ تدابير فعلية ، لأن تدخل القوات الإنجليزية بناء على طلب السلطات السورية وضع حداً للإعتداء الفرنسي ، واقتصرت مهمة المجلس على إتخاذ التدابير لمنع تكرار الإعتداء وتأييد سوريا ولبنان في موقفهما من فرنسا المنطوى على رفض منح أى مركز ممتاز لفرنسا أو غيرها في بلديهما . وقد عبر جميع أعضاء المجلس بحماس بالغ عن تضامن حكوماتهم وشعوبهم مع سوريا ولبنان ، وعن إستعداد هذه الحكومات لنصرة سوريا ولبنان بجميع الوسائل التى يقررها المجلس . وإذ كان من الذرائع التى يتوسل بها الفرنسيون لإبقاء قواتهم في سوريا ولبنان قيامهم بحفظ الأمن فيهما ، فقد أعلن المجلس إستعداده لإرسال جيش عربى يتولى هذه المهمة . ولكن سوريا ولبنان أظهرتا عدم الحاجة إلى ذلك لكفاية قواتهما . ولما كان من المنتظر عقد مؤتمر دولى لحل النزاع بين سوريا ولبنان من جهة ، وفرنسا من جهة أخرى ، فقد قرر المجلس وجوب تمثيل جامعة الدول العربية ، إلى جانب تمثيل سوريا ولبنان في هذا المؤتمر ، وأن كل مفاوضة في هذا الشأن يجب أن تجري على أساس الإستقلال والسيادة الكاملة لهما .

٢١٨ — وفى يونيو سنة ١٩٤٥ أصدر المجلس بياناً أنبت فيه وقوع الإعتداء من جانب فرنسا ، وأيد سوريا ولبنان في وجوب جلاء القوات الفرنسية العاجل عن بلديهما لمنع تكرار مثل هذا العمل ، وأعلن أنه سيتخذ التدابير اللازمة وفقاً للمادة السادسة لدفع الإعتداء الفرنسى ، وأنه قائم على تنسيق الوسائل والجهود المطالبة على ضوء التطورات الدولية المحتملة ليصل القطران إلى تحقيق غرضه وغرضهما في الإستقلال والسيادة وجلاء القوات الأجنبية عنهما .

وفي ١١ يونيو سنة ١٩٤٥ إتخذ المجلس مقررات احتفظ بسريتها ، وبلغت لحكومات الدول الأعضاء ، بشأن التدابير التي تلجأ إليها لصيانة إستقلال سوريا ولبنان ، وإنفض بعد أن أعتبرت الدورة مستمرة بدعوة الرئيس إلى الإنعقاد عندما يقدر لزوم إجتماعه ^(١) . وإن نستطيع التعليق بشئ على القرارات التي إتخذها المجلس ، لما أحيطت به من كتمان من ناحية . ولأن الحاجة لم تدع إلى تطبيقها لتبين مدى فعاليتها من الناحية الأخرى . ولكن الظروف التي اجتمع فيها المجلس وموقف الدول الأعضاء فيه يثبت من غير أدنى شك قوة التضامن العربي ؛ وأن الدول الأعضاء ، عند ما أخذت على

(١) وقد انتقل النزاع إلى الميدان الدولي ، فعرضته سوريا ولبنان على مجلس الأمن بمذكرة تضمنت ما يأتي : يهدد وجود القوات الأجنبية — البريطانية والفرنسية — سيادة دولتين من دول أعضاء الأمم المتحدة ، ويمكن أن يؤدي إلى اضطرابات خطيرة . وقد تبين من تجارب الماضي أن وجود هذه القوات قد هدد السلام والأمن في هذه المنطقة ، وطلبنا من مجلس الأمن اتخاذ قرار يوصي فيه بجلاء القوات الأجنبية التام وفي وقت واحد عن الأقاليم اللبنانية والسورية . وقد أقر المجلس في ١٦ فبراير سنة ١٩٤٦ بالإجماع ضرورة سحب القوات الأجنبية . وبعد مناقشات طويلة تقدم مندوب الولايات المتحدة باقتراح يقضي بسحب القوات الفرنسية والبريطانية في أقرب وقت ممكن بعد مفاوضات مباشرة تتم تحت إشراف مجلس الأمن .

وقد امتنعت فرنسا وانجلترا عن التصويت باعتبارهما من أطراف النزاع ، ووافق المجلس بأغلبية (٧) أصوات على الإقتراح . ولكن امتناع روسيا عن الموافقة عليه كان كافياً لهدم مشروع القرار بما لها من حق النقض . ولكن فرنسا وانجلترا أعلنتا أنهما ستنفذان الإقتراح الذي أقرته أغلبية المجلس . وقد دارت محادثات في باريس بين الحكومة الفرنسية من جانب والحكومة اللبنانية من جانب آخر بعد أن كلفتها سوريا بأن تكون مثله لها أيضاً وانتهت إلى عقد اتفاق وقع عليه في ٢٢ مارس سنة ١٩٤٦ : حدد فيه يوم أول أبريل سنة ١٩٤٦ للجلاء عن سوريا ويوم ٣ أغسطس للجلاء عن لبنان . وبذلك تم جلاء القوات الأجنبية عن سوريا ولبنان من غير أن تمال الدول الأجنبية أي مركز متمسك فيهما . وقد تمتعتا في سعيهما هذا بالتأييد الدبلوماسي الكامل من جميع الدول الأعضاء ، لا سيما من مصر وكانت عضواً في مجلس الأمن .

نفسها بالإلتزامات التي تضمنها الميثاق . كانت موطنه النفس على القيام بكل التضحيات التي تطلب منها لتحقيق أهداف الجامعة ؛ تدفعها الى ذلك وتؤيدها في موقفها شعوبها التي لم يستطع الإستعمار الأجنبي أن يصرف نظرها عن علاقاتها الوثيقة ببعضها ، وأنها جزء من كل ، هو الأمة العربية تنهض للدفاع عن أي جزء منها يتهده أي خطر .

٢١٩ — أما عن كيفية التصويت فتعضى المادة بأن القرار يصدر بالإجماع . فإذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة لا يدخل في حساب الإجماع رأى الدولة المعتدية ، والنص يفرق ، كما ترى ، بين حالتين مختلفتين : حالة وقوع اعتداء على إحدى الدول الأعضاء من دولة غير عضو ، ويصدر قرار المجلس فيها بالإجماع ، وحالة وقوع اعتداء من دولة عضو على أخرى عضو في الجامعة . ويصدر القرار في هذه الحالة أيضاً بالإجماع بعد استبعاد صوت الدولة المعتدية . وإذا كان الميثاق ينظم اجراءات التصويت في حالة اتخاذ التدابير اللازمة لقمع الإعتداء ، فإنه لا يتعرض للتصويت عند تقرير قيام حالة الاعتداء وتحديد المعتدى ، وهي المرحلة السابقة على مرحلة تقرير تدابير رد الاعتداء . وكان النص الرأى لا يواجه الاحالة الاعتداء الفاضح الذي لا يشوبه شيء من الشك ، مع أن الظروف التي يجري فيها الاعتداء كثيراً ما تكون شديدة التعقيد بحيث يكون تحديد المعتدى من الصعوبة على قدر كبير .

٢٢٠ — قد يقال بأنه يمكن الأخذ بنفس الاجراءات التي تنص عليها المادة بالنسبة لقرارات رد الاعتداء . ولكن هذا ليس بالحل الكامل ، لأنه يشير صعوبة يتعذر التغلب عليها في حالة وقوع إعتداء من دولة عضو على أخرى في الجامعة . إذ لا يمكن استبعاد صوت الدولة المعتدية لأنها غير معروفة ، وإن تعين الا بنتيجة صدور القرار . ولو أجزنا للدولتين المتنازعتين التصويت لما أمكن في هذه الحالة صدور قرار

بالإجماع ، لأن كلا من الدول الأطراف في النزاع سيصوت لمصلحته . وإجازة التصويت له معناه تخويله حق نقض لوجه له ، وتعذر إصدار قرار بتحديد المعتدى ، وبالتالي عدم إمكان الانتقال إلى المرحلة التالية ، لتقرير تدابير قمع الإعتداء . ويخيل إلينا أن الحل الذي تمليه طبيعة الأشياء هو استبعاد الدولتين طرفي النزاع من التصويت بحيث لا يجرى حساب صوتهما عند حساب الاجماع . ونحن نعتزف بأننا لا نجد من المادة سنداً في الأخذ بهذا الرأي . وإذا كنا قد عرضناه فلأنه يتفق والمبادئ العامة التي تقضى بأنه لا يصح أن يكون أحد خصماً وحكماً في قضية ، ولأنه الوحيد الذي يمكننا من اعمال المادة السادسة نفسها وتطبيق الميثاق . ولا ريب في أنه يحسن ايضاح هذه النقطة عند اعادة النظر في الميثاق .

٢٢١ — والنص على ضرورة الاجماع في هذا الشأن معناه تمتع كل دولة بحق النقض (droit de veto) بما يضييع كل الفائدة التي كان يمكن أن ترجى من التأكيد على القوة الإلزامية لقرارات المجلس ، ويجعلها أثراً بعد عين . وهو يعطل عمل المجلس في الواقع . إذ من المستبعد أن تعدم الدولة المعتدية — لا سيما إذا كانت عضواً في الجامعة — نصيراً لها في المجلس يحول دون صدور القرار بالاجماع . وما العمل عند ذلك ؟ يقف النص عند هذا الحد ويلتزم السكوت التام . ومقتضى ذلك عدم إمكان صدور قرار ما ، ووقوف المجلس مكتوف اليدين يشاهد بأم عينيه انهيار الضحية أمام هجوم المعتدى . إننا لندرجو مخلصين أن لا تتطور الأحداث في يوم من الأيام الى أن تبلغ هذه المرحلة . ولكن الأمان لا تبدل من طبيعة الناس والدول شيئاً ، وكان أولى بواضعي الميثاق لو أنهم عملوا في هذه الحالة المادة السابعة ، على ما بها من عيب . بحيث يصدر القرار بالأغلبية ، ويكون نافذاً بالنسبة للدول التي صوتت مندوبوها بالموافقة عليه ، دون الدول التي عارضت فيه . وفي هذا تتفق تمام الاتفاق مع الأستاذ سامي بك جنيمة ^(١) . ولكن من الواضح

(١) جامعة الدول العربية ، المحاضرات المشار إليها آنفاً ص ١٣ .

أنه لا يمكن الأخذ بمثل هذه القاعدة إلا بالنسبة للاعتداء الذي يقع من دولة غير عضو على دولة عضو ، لأنه يخشى — لو أننا سمحنا باعتبار القرار ملزماً ولم يتوفر الاجتماع في حالة وقوع الاعتداء من دولة من دول الجامعة — أن تنقسم دول الجامعة الى معسكرين متضادين ، نظراً لما بين بعضهما من تضامن أقوى وعلاقات أوثق ، وأن يتجسم النزاع فيصبح حرباً بين دول الجامعة ، مما يهدد كيانها ووجودها . بعد أن كان مجرد اعتداء من دولة على أخرى .

٢٢٢ — والدولة المعتدى عليها ليست ملزمة بانتظار مايسفر عنه إجتماع المجلس من قرارات لمقاومة الاعتداء . لأن الميثاق لا يمس بحال من الأحوال حق الدولة في الدفاع الشرعى عن نفسها . فهو حق كامن في سيادة كل دولة . وهو نص مفروض في كل معاهدة ، وكل دولة حرة — بصرف النظر عن المعاهدات ونصوصها — في الدفاع عن نفسها ضد أى هجوم ^(١) . وهذا الحق معترف به صراحة في ميثاق الأمم المتحدة ^(٢) أما الجامعة فإنها ، بعملها على رد الاعتداء المسلح في حالة وقوعه من دولة سواء أكانت عضواً أو غير عضو على إحدى الدول الأعضاء تنفيذاً للميثاق ؛ تباًشر حق الدفاع الجماعى الذى خولها إياه ميثاق الأمم المتحدة بنص صريح ^(٣) . وكل مايفرضه هذا الميثاق عليها من إلزام هو تبليغ مجلس الأمن فوراً بالتدابير التى إتخذتها في إستعمالها حق الدفاع الشرعى ^(٤) وهذه التدابير لا تؤثر بأى حال في سلطة مجلس الأمن في أن يتخذ في أى وقت مايرى ضرورة إتخاذها من أعمال لحفظ السلم والأمن الدولى أوإعادته

(١) أنظر في حدود حق الدفاع الشرعى وشروطه : J. Diamandescio, *op. cit.* :

p. 107 - 119; L. De Brouckère, *La Prévention de la Guerre*, Recueil de la Haye, 1934 - IV - t. 50, p. 33 E. Girard, *La Théorie de la Légitime Défense*, Recueil de la Haye, 1934 - 111 - t. 49

(٢) و (٣) م ٥١ ميثاق الأمم المتحدة

(٤) م ٥٤

إلى نصابه ^(١) فعمل الجامعة إذن مؤقت إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لصيانة السلم. أما في غير حالة الإعتداء المسلح أو في حالة التهديد بالإعتداء فيجب على مجلس الجامعة أن يحصل على إذن سابق من مجلس الأمن قبل توجيه أى عمل من أعمال القسر ^(٢) ، كفرض العقوبات الاقتصادية أو استعمال القوة المسلحة .

٢٢٣ — ولابد لنا ، قبل أن ننتهى من هذا البحث ، من الإشارة إلى المعاهدات المختلفة التى تقوم بين الدول العربية فيما بينها ، أو بينها وبين دولة أجنبية ، وتتضمن تعهدات معينة تتعلق بالعدوان وردة ، لتبين مدى تأثيرها فى الالتزامات التى أخذتها دول الجامعة على نفسها بعقدها الميثاق . وهذه المعاهدات سواء ما كان منها سابق على الميثاق ، أو لاحق له ، تحتفظ بكامل قيمتها القانونية كما هو مستفاد من المادة التاسعة ^(٣) وهذه المعاهدات هى معاهدة الخلف العربى المعقودة فى سنة ١٩٣٦ بين العراق والمملكة السعودية واليمن ، ومعاهدة الصداقة والتحالف بين العراق والمملكة الأردنية الهاشمية المعقودة سنة ١٩٤٧ ، والمعاهدات الأخرى هى معاهدة التحالف بين إنجلترا والعراق لسنة ١٩٣٠ ، وبينها وبين مصر سنة ١٩٣٦ ، وبينها وبين المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٤٦ .

٢٢٤ — وتتضمن معاهدتا الخلف العربى والأردنية - العراقية إلزاما ببادل المعونة فى حالة وقوع إعتداء من طرف ثالث على إحدى الدول المتعاقدة . ^(٤) وكما

(١) م ٥١ ميثاق الأمم المتحدة

(٢) م ٥٣ ميثاق الأمم المتحدة

(٣) م ٩ ميثاق الجامعة : لدول الجامعة الراغبة فيما بينها فى تعاون أو ثنى وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض . والمعاهدات التى سبق أن عقدها أو التى تعقدتها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين ،

(٤) تنص الفقرة الأولى من المادة الرابعة من معاهدة الخلف العربى ، وتقابلها الفقرة =

يبدو لأول وهلة ، فإنه ليس ثمة تعارض بين نصوص الميثاق ونصوص هاتين المعاهدتين ، لأنها كلها تتفق من حيث الموضوع . . . وقد يبدو من هذه الوجهة أن ليس ثمة فائدة لهذه الالتزامات ، لأن الأطراف في هاتين المعاهدتين يستفيدون من ضمان بقية الدول الأعضاء في الجامعة ، بوصفهم من موقعي الميثاق . ولكن هاتين المعاهدتين تكملان الميثاق في الحقيقة ، لأن قرار المجلس لرد الاعتداء يشترط فيه توافر الإجماع ، والاجتماع قد لا يتوافر . ، وفي هذه الحالة لا تلزم الدول الأعضاء باتخاذ أي تدبير . أوقد يعتقد الإجماع على اتخاذ تدابير غير كافية . ففي هاتين الحالتين تبرز فائدة هاتين المعاهدتين ، إذ تعتبران بمثابة ضمان اضافي تكميلي ، ويترك للدول الأطراف فيها العمل بوسائلها الخاصة لرد الاعتداء الواقع على إحداها .

٢٢٥ — ولكن الخلاف بين الميثاق والمعاهدتين يتكشف لنا من ناحية الاجراءات التي نصا عليها . فالميثاق يقضى بدعوة المجلس ، بينما تفرض المعاهدات على الأطراف التشاور فيما بينهما . ولو أعملنا نصوصهما كما هي لكان للأطراف فيها المبادرة الى التشاور في حالة وقوع اعتداء على أحدها من غير دعوة المجلس ، والاتفاق على التدابير اللازمة . وهذا ، عدا عمالية من محذور عن طريق استبعاد المجلس واضعاف هيئته وتعطيل أحكام المادة السادسة ، فإنه قد لا يتخلو من الخطر في حالة وقوع نزاع بين دولتين من دول الجامعة أحدهما طرف في إحدى هاتين المعاهدتين ، وينتهي بنشوب حرب بينهما . فإنه ، ولو أن هاتين المعاهدتين أخذتا بطريقة تعيين المعتدى عن طريق القرائن ، فإن هذه ليست قاطعة في دلالتها ، ويخشى من اعتبار الدولة الأخرى المعتدى عليها معتدية ، واللجوء الى تنفيذ الالتزامات المشار اليها في المعاهدتين قبل أن تستطيع هذه

= الأولى من المادة الخامسة من المعاهدة الأردنية — العراقية : على أنه ، وفي حالة وقوع اعتداء على أحد الفريقين المتعاقدين الساميين من جانب دولة ثالثة . . . على الفريقين المتعاقدين الساميين أن يتشاورا في ماهية التدابير التي يراد القيام بها بقصد توحيد مساعيها بالطرق المفيدة لرد الاعتداء المذكور .

اللجوء إلى المجلس . ولتفادى هذين العيبين نرى وجوب تعليق الإلزامات المنصوص عليها فيهما والخاصة بتبادل المعونة على صدور قرار المجلس ، الذي يترك له أمر تحديد الممتدى . فإذا صدر القرار حسب المادة السادسة تعتبر الدولة قد قامت بالتزامها في نفس الوقت الذي تقوم بتنفيذ قرار المجلس . أما إذا لم يستطع المجلس التوصل إلى قرار بالإجماع ؛ أو كان القرار ضعيفاً لا يحقق الغرض منه فللدول الأطراف أن تعمل على رد الاعتداء بطرقها الخاصة .

٢٢٦ — وهذا الرأي الذي نقول به يجد سنداً له ، فيما يتعلق بمعاهدة الحلف العربي ، في أن الدول الأطراف في هذه المعاهدة هي كلها أعضاء في الجامعة . ولما كان الميثاق لاحقاً في التاريخ على معاهدة الحلف ، فيمكن القول من غير تحرج بأن الميثاق يفسخ كل التزام في نفس الموضوع ورد في المعاهدة ويتعارض معه ، من غير حاجة إلى نص صريح . وإذا كان الميثاق يفسخ ما يتعارض معه من نصوص هذه المعاهدة ، فلا شك في أنه يملك تعطيل أثرها لإعمال إجراءاته ، فإن لم تف هذه أمكن إعمال المعاهدة . أما بالنسبة للمعاهدة الأردنية ، التي عقدت بعد الميثاق ، فإن الأساس يختلف ، ونستطيع أن نتلمسه فيما تشير إليه ديباجة المعاهدة من أنها إنما تعقد تنفيذاً للمادة التاسعة من الميثاق ، ومعنى ذلك أنها لم يرد بها تعطيل شيء من أحكامه فيما بين المتعاقدين ، كما أنها لا يمكن أن تنس أحكام الميثاق التي يحق للدول الأعضاء الأخرى أن تتمسك بها إزاء الدولتين ، فيجب تقديم نصوص الميثاق أولاً وإعمال نصوص المعاهدة بعد ذلك .

٢٢٧ — وإذا كانت الضرورة تفرض علينا الأخذ بهذا الرأي ، فإننا لا نرى مع هذا بدا من تعديل هاتين المعاهدتين لإحكام الانسجام بينهما وبين الميثاق . وإنه ليحسن الاستفادة في هذا الصدد من النصوص التي وردت في مشروع معاهدة المعونة المتبادلة ، حيث ترك أمر تحديد الممتدى لمجلس العصبة ، بقرار يصدره في ظرف

أربعة أيام من تاريخ إخطاره بالنزاع^(١)؛ وميثاق لوكارنو الذي يترك للمجلس إنبات وقوع إخلال بنصوصه، فيخطر المجلس الدول الواقعة بذلك، وعند ذلك فقط يقوم عليها واجب تقديم المساعدة المنصوص عليها^(٢). هذا في حالة الإخلال غير الفاضح، أما في حالة الإخلال الفاضح فقد نص على عدم الحاجة إلى انتظار قرار المجلس، ولكن ميثاق لوكارنو ترك للمجلس عمل التحريات اللازمة، وأوجب على الدول المتعاقدة أن تخضع لما يقدمه المجلس من توصيات نتيجة لهذه التحريات^(٣).

٢٢٨ - ولا يعتبر بطبيعة الحال من أعمال الاعتداء أعمال القسر التي تتخذها الجامعة ضد إحدى الدول الأعضاء الأطراف في إحدى هاتين المعاهدتين، لأنها في هذه الحالة إنما تعمل على دفع إعتداء صادر من هذه الدولة. وصدور الاعتداء منها بحل الدولة المتعاقدة الأخرى من إلزامها بتقديم المعونة الواردة في معاهدة التحالف بل ويفرض على هذه الدولة المشاركة في التدابير التي يقرر المجلس إتخاذها بالاجماع وقد كان منتظراً أن تنص المعاهدة الأردنية - العراقية بصراحة على هذا الأمر، طالما أنها نصت على أنه لا يعتبر من أعمال الاعتداء الأعمال المتخذة تطبيقاً لميثاق الأمم المتحدة^(٤). ولكن هذا الحكم مستفاد من الأحكام العامة أولاً، لأن الجامعة إنما تقوم بعمل مشروع يفرضه عليها ميثاقها؛ وبصورة غير مباشرة من نفس المادة التي تشير الى ميثاق الأمم المتحدة. لأن عمل الجامعة نفسه، يجد سنداً له من الميثاق ويعتبر تنفيذاً، له فهو بالتالي تطبيق لميثاق الأمم المتحدة. أما معاهدة الحلف العربي

(١) J. Diamandescu, op. cité, p. 195

(٢) ibid, p. 196

(٣) ibid, p. 197 - 198

(٤) م ه ف (ج)

فهي ، بالنظر الى تاريخ عقدها ، لا تشير الا الى ميثاق العصبة ^(١) . وقد يحسن تعديلها وتضمينها نصاً من هذا القبيل للتوفيق بينها وبين الظروف الجديدة التي نشأت بعقد ميثاق الجامعة العربية وميثاق الأمم المتحدة .

٢٢٩ - أما فيما يتعلق بمعاهدات التحالف التي تربط بها الدول العربية مع بريطانيا العظمى ، فإنها تنص بصفة عامة على تبادل المعونة في حالة اشتباك أحد الطرفين في حرب دفاعية مع دولة ثالثة . وهي تحدد عادة المعونة التي تتقدم بها الدول العربية إلى إنجلترا بمنحها تسهيلات واسعة داخل إقليم الدولة ^(٢) . فلهذه النصوص تواجه إذن حالتين مختلفتين ، حالة وقوع إعتداء على إنجلترا فيأدر الطرف الآخر إلى تقديم المساعدات المشار إليها في إقليمه . ولكن هذه المساعدات من شأنها في الواقع أن تجعل من الدولة العربية قاعدة عسكرية للقوات الإنجليزية . ويخشى

(١) م ٤ الفقرة الثالثة

(٢) المادة الرابعة من المعاهدة العراقية - الإنجليزية لسنة ١٩٣٠ ، إذا اشتبك أحد الفريقين الساميين المتعاقدين في حرب ... يبادر حينئذ الفريق السامي المتعاقد الآخر فوراً إلى معونته بصفة كونه حليفاً وذلك دائماً وفق أحكام المادة التاسعة أدناه (وتنص على أنه ليس في المعاهدة ما يحل بحقوق أحد الطرفين أو تعهداته المترتبة له أو عليه وفقاً لميثاق عصبة الأمم أو معاهدة تحريم الحرب لسنة ١٩٢٨) . وفي حالة خطر حرب محقق يبادر الفريقان الساميان المتعاقدان فوراً إلى توحيد المساعي في اتخاذ تدابير الدفاع المقتضية .

إن معونة صاحبة الجلالة ملك العراق ، في حالة حرب أو خطر حرب محقق ، تنحصر في أن يقدم إلى صاحب الجلالة البريطانية في الأراضي العراقية جميع ما في وسعه أن يقدمه من التسهيلات والمساعدات ، ومن ذلك استخدام السكك الحديدية والأنهر والموانئ والمطارات ووسائل المواصلات ...

وتتضمن المادتان السابعة والثامنة من المعاهدة المصرية الإنجليزية لسنة ١٩٣٦ نفس الأحكام تقريباً ، وكذلك المعاهدة الأردنية الإنجليزية لسنة ١٩٤٦ في مادتها الخامسة فيما عدا نوع المعاونة التي تقدمها المملكة الأردنية إلى بريطانيا ، فإنها لا تقتصر على تقديم تسهيلات معينة ، بل معونة عسكرية كاملة .

أن تقوم الدولة التي تحاربها إنجلترا بمهاجمة الدولة العربية للدفاع عن نفسها ، فهل يحق للدولة العربية في مثل هذه الحالة أن تطلب اجتماع المجلس على أساس المادة السادسة ؟ لو كان لها هذا الحق لرمينا الجامعة كلها في عمرة نزاع لا شأن لها ولا مصلحة للدول العربية نفسها فيه . وهنا تبرز فائدة الفقرة الثانية من المادة التاسعة من الميثاق ، التي تنص على أن المعاهدات والإنفاقات التي سبق أن عقدها أو التي تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيّد الأعضاء الآخرين . ولسنا نجد من فائدة جديّة لهذه المادة الا في مثل الحالة التي نواجهها . فان لاية دولة عضو أن تحتج بأن معاهدات التحالف مع إنجلترا لا تقيدها بشيء ، وأن ليس للدولة التي تسمح باستعمال اقليمها قاعدة عسكرية لدولة أجنبية أن تحتج فيما بعد بوقوع إعتداء عليها لهذا السبب .

٢٣٠ — أما في الحالة الثانية ، حالة وقوع اعتداء على الدولة العربية ومبادرة إنجلترا لمساعدتها ، فان عمل إنجلترا يتوافق وعمل المجلس . ولكن لا يمكن اغفال النتائج السياسية التي قد تترتب على هذه المساعدة . لاسيما إذا كانت أعمال القسر موجهة ضد دولة أخرى عضو في الجامعة ، إذ يخشى أن تتخذ إنكلترة هذه الفرصة وسيلة للتدخل في شئون الجامعة وتثبيت نفوذها في دولها ، ولا شك في أن مصالح الجامعة الحيوية تقضى بأن تعمل دولها الأعضاء ، التي ترتبط بمثل هذه المحالفات ، على التحرر منها ؛ لتستعيد حريتها في العمل وفقاً لمصالح العرب وحدهم ولميثاق الأمم المتحدة .

١٣١ — نظرة تقديرية : رمى ميثاق الأمم المتحدة على عاتق مجلس الأمن مهمة حفظ السلم والأمن الدولي . وهذا الميثاق إنما أجاز العمل الإقليمي لضرورة تتعلق ببطء الإجراءات التي يتشكل بها العمل الجماعي ، والحاجة إلى مجابهة المعتدى بمقاومة فعالة وسريعة تقفه عند حده ، أو تعيد الأمن إلى نصابه قبل أن يتمكن من الوصول إلى غرضه ووضع الهيئة الدولية أمام الأمر الواقع ، مما يجعل مهمتها في إعادة الحالة إلى ما

كانت عليه عسيرة أو متعذرة . على أن العمل الإقليمي ، بطبيعة الدور الذي يقوم به ، مؤقت لا يمس بسلطة مجلس الأمن ، بحيث يستطيع هذا أن يطلب السكف عن العمل الإقليمي بعد أعماله ، وذلك بأن يتخذ هو التدابير اللازمة لصون السلم . فالصفة الأساسية التي يجب أن تتوافر في العمل الإقليمي اذن السرعة والفعالية . وتزداد أهمية هاتين الصفتين اذا ما ذكرنا أن قرارات مجلس الأمن في مسائل أعمال القسر تخضع لحق الاعتراض الذي تتمتع به الدول العظمى ، وبكفى اعتراض واحدة منها لشل عمل المجلس ، وحرمان الدولة المعتدى عليها من كل ضمانات ميثاق الأمم المتحدة . وانقسام الدول للعظمى الظاهر ليس من شأنه بطبيعة الحال تمهيد السبيل لصدور قرارات يجمع هذه الدول . وهذه الحقيقة تدفعنا الى الاعتقاد بأن العبء الرئيسي في صيانة السلم سيقع على المنظمات الإقليمية نفسها ، أو مدى استعداد الدول فرادى للدفاع عن نفسها .

٢٣٢ — واذا نظرنا الى ميثاق الجامعة على ضوء هذه الحقائق ، رأينا أنه ينطوي على ضعف شديد . فهو يعلق تدخل المجلس على طلب الدولة المعتدى عليها ، وهو لا يحدد التزامات الدول الأعضاء بدقة ، ولا يبين ما هي التدابير التي يتخذها المجلس في حالة الاعتداء . ومن المشكوك فيه أن يستطيع المجلس ، في غمرة الفوضى والإرتباك التي يسببها الاعتداء ، إتخاذ تدابير فعالة تكفل نصرة المعتدى عليه وقهر المعتدى . واذا كانت الدول الأعضاء قد تفادت النص على هذه الأمور انتظاراً لما تسفر عنه الجهود التي كانت تبذل لإنشاء هيئة الأمم المتحدة ، فإن ميثاق هذه الهيئة قد وضع ، وقامت الهيئة ، ومن الخير كل الخير المبادرة الى تعديل الميثاق ، والاستفادة من التقدم الذي أدخله ميثاق الأمم المتحدة وميثاق ريو دي جانيرو الإقليمي ^(١) على

(١) يفرق هذا الميثاق الذي عقد بين الجمهوريات الأمريكية ، متمشياً في ذلك مع ميثاق الأمم المتحدة ، بين حالة الاعتداء المسلح ، وحالات العدوان الأخرى . فيفرض على الدول الأطراف في الحالة الأولى التزاماً مزدوجاً . أما الأولى فيتضمن إلتزام كل طرف بالمساعدة في رد الإعتداء ، الواقع على أى طرف آخر (م ٣ ف ١) . وبذلك ينقلب حق الدفاع الفردي أو الجماعي المعترف به في المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة إلى واجب يلتزم به الدول الأطراف . ويتميز الميثاق بأنه يفرض على الدول الأطراف أن تنفذ إلتزامها بالمساعدة ، في حالة الهجوم المفاجئ ، مباشرة ومن غير انتظار وقوع مشاور بين الدول =

التنظيم الدولي فيما يتعلق بصيانة السلم وقمع الاعتداء .

= الأطراف . وهذا ضمن قيام مقاومة سريعة تلقائية (Automatique) .

أما الالتزام الثانى ، فتتضمنه م ٣ ف ٢ من الميثاق : « يجتمع أداة التشاور فوراً للنظر فى هذه المساعدة — التدابير المباشرة التى إتخذتها الدول الأطراف قبل الإجتماع — والإتفاق على التدابير الجماعية التى يجب إتخاذها ، ولضمان الانسجام والتوافق بين هذه النصوص وميثاق الأمم المتحدة نص على أنه يعمل بهذه التدابير ، إلى أن يتخذ مجلس الأمن للأمم المتحدة التدابير الضرورية لصيانة السلم والأمن ، (م ٣ ف ٤)

وتواجه المادة السادسة الحالات التى يقع فيها إعتداء غير مسلح على إحدى الدول الأطراف أى حين تكون سلامة إحدى الدول الأمريكية أو وحدتها أو سيادتها أو إستقلالها السياسى مهددة ب : أ — عمل عدوانى لا يتخذ صورة الهجوم المسلح ب — نزاع فى داخل نطاق القارة الأمريكية أو خارجها ج — أية حالة أو موقف من شأنه يهدد سلم القارة الأمريكية ، فى الحالة (أ) على تمثلى الدول الأطراف أن يجتمعوا ، للإتفاق على التدابير التى يجب إتخاذها . . . لمساعدة ضحية الإعتداء ، وفى الحالتين (ب) و (ج) يجتمع الممثلون ، للإتفاق على التدابير التى يحسن إتخاذها للدفاع المشترك ، ولصيانة السلم والأمن فى القارة ،

وتحدد المادة (٨) نوع التدابير التى يمكن إتخاذها لرد العدوان ، وهى مأخوذة عن ميثاق Chapultepec ، وتدرج من إستدعاء الممثلين الدبلوماسيين لدى الدولة المعتدية ، إلى استعمال القوة المسلحة . وهذه تعتبر حداً أدنى لما يجب أن يقع الإتفاق عليه بين الدول الأطراف فى حالة الاعتداء . وفى حالة قيام النزاع بين دول أمريكية تكون أطرافاً فى الميثاق الإقليمى يكون الغرض الأول من التشاور بين الدول الأمريكية توجيه دعوة إلى الطرفين المتنازعين لوقف الاعمال الحربية ، والرجوع إلى الحالة السابقة على النزاع .

وأداة التشاور هى عادة مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية الموقعة على الميثاق . وللإشتراك فى مداولاته يشترط : ١ — أن تكون الدولة موقعة على الميثاق (م ١٤) ٢ — أن لا تكون (فى حالة نزاع بين دول أمريكية) ذات مصلحة مباشرة فى النزاع القائم (م ١٨) . وتصدر قرارات أداة التشاور بأغلبية الثلثين (م ١٧) وبهذا لا يمكن أن تعطل أقلية ضئيلة الشأن فعالية العمل الإقليمى . وتعتبر القرارات الصادرة بأغلبية الثلثين ملزمة لجميع الأطراف ، إلا إذا اقتضت إستعمال القوة المسلحة فلا تنفذ آنذاك إلا برضاء الدولة ذات الشأن (م ٢٠) ولضمان الانسجام بين الميثاق الإقليمى الأمريكى وميثاق الأمم المتحدة تضمنت المادة (١٠) النص التالى : « ليس فى نصوص هذه المعاهدة ما يحس أو يعطل حقوق الدول الأطراف والتزاماتها التى يرتبها لها أو عليها ميثاق الأمم المتحدة ،

الخاتمة

٢٣٣ - بينا أن جامعة الدول العربية ليست إلا اتحاداً إستقالياً يضم الدول العربية المستقلة . فهي إذن بعيدة عن تحقيق هدف الحركة القومية الرامية الى إقامة دولة قومية للعرب . ولكن الجامعة اذا كانت لا تحقق بقيامها هذا الهدف فإنها ، كما رأينا ، تسعى جاهدة الى بلوغه . وقد عرضنا وصف الهيئات التي أقامها الميثاق ، والاختصاصات التي عهد بها اليها لهذا الغرض ، ومن هذه الناحية فإن ميثاق الجامعة يتفوق تفوقاً ملحوظاً على معاهدة الحلف العربي لسنة ١٩٣٦ ويفتح صفحة جديدة في سير الحركة القومية العربية ونضال العرب من أجل حريتهم وإستقلالهم . فالجامعة تقدم لهم أداة تمكنهم من مواصلة السكفاح لتحقيق أهدافهم بصورة مشتركة موحدة ، بعد أن اضطروهم إقتسام الدول الأجنبية لأقطارهم وتجزئتها الى انفراد كل قطر بالسعي لحريته ، معتمداً على جهوده الخاصة . وقد مضى على الجامعة منذ إنشائها ما يقارب الثلاثة أعوام فمن المناسب أن نلقى نظرة على ما حققته حتى الآن من أهدافها . وسنستعرض هذه الجهود في الميدان الدولي أولاً وفي الميدان الداخلي ثانياً .

٢٣٤ - أما في الميدان الدولي ، فقد نالت الجامعة بمجرد إنشائها مركزاً مرموقاً . وقد وفقت بتنسيق جهود أعضائها (وهم جميعاً أعضاء في الأمم المتحدة فيما عدا اليمن وشرق الاردن . وقد قبلت الأولى أخيراً ، بينما رفض طلب الأخيرة لنوع العلاقة التي تربطها بالإنجلترا) في الأمم المتحدة الى أن تحصل لهم على مراكز في مختلف هيئات الأمم المتحدة . وكان من نتيجة ذلك أنها أصبحت ، كما كانت دول الحلف الصغير في عصبة الأمم سابقاً ، ممثلة في الواقع إن لم يكون قانوناً في جميع الهيئات ، لاسيما في مجلس

الامن ومحكمة العدل الدولية الدائمة والمجلس الإجماعى ومجلس الوصاية . وأصبح باستطاعتها أن تجد من يعبر عن سياستها ويدافع عن وجهة نظرها ، لأن كل عضو من أعضائها إنما يضع نصب عينيه خدمة الأهداف والمصالح المشتركة للجامعة بمجموعها . أما فى الجمعية العمومية ، حيث تملك الدول الأعضاء ستة أصوات ، فقد وفقت الجامعة أقصى توفيق فى توحيد وجهة نظر جميع الوفود ، بحيث تصوت كلها فى جانب واحد . وكان نجاحها بارزاً بحيث لم نعد نقرأ عن موقف الدول العربية منفردة بقدر ما نقرأ عن (الكتلة العربية) مما يفصح عن التضامن التام السائد بين أعضائها .

٢٣٥ — وقد إصطدمت الجامعة منذ إنشائها بأحداث خطيرة كان لا بد لها من معالجتها ومواجهتها . فبعد توقيع ميثاقها بثلاثة شهور فقط وقع الاعتداء الفرنسى على سوريا ، فبادرت الجامعة الى تأييدها ، ولم تدخر جهداً دبلوماسياً لمساعدتها إلا وبذلته الى أن حل النزاع وتم جلاء القوات الأجنبية عن سوريا ولبنان .

٢٣٦ — وكانت فلسطين أخطر قضية تناولتها الجامعة . فقد دخلت هذه القضية فى دور حاد عنيف منذ نهاية الحرب وأشدت ضغط الصهيونية فى سبيل الهجرة الى فلسطين . وكان اليهود قد عانوا من الظلم والاضطهاد فى أوروبا أثناء الحرب ما أثار يهود العالم والضمير الانسانى ، فاستغلت الصهيونية مصائبهم والعطف العام عليهم ، وعملت على تحقيق هدفها الأول وهو تحويل فلسطين الى وطن يهودى وإقامة دولة يهودية فيها ^(١) . ولجأت الى جميع الوسائل لتحقيق أهدافها ، قبل أن تعود الأمور الى مجراها الطبيعى ، ويستقر اليهود المضطهدون والمشردون فى أوطانهم الأصلية أو يسمح لهم بالهجرة الى أوطان أخرى غير فلسطين فى هذه الظروف العصيبة قامت الجامعة ، وأثبتت الأيام أن قيامها كان من هذه الناحية ضرورة لا غنى عنها ، اذ ترنب على قيامها تكوين جبهة دولية عربية استطاعت أن تقف وجهاً لوجه أمام

(١) حدد المؤتمر الصهيونى الثانى والعشرين الذى إنعقد فى بال (٩ — ٢٤ ديسمبر ١٩٤٦) أهداف الصهيونية بأنها : ١ — جعل فلسطين دولة يهودية ٢ — فتح أبوابها للهجرة اليهودية .

المنظمة الصهيونية العالمية التي يسندها الصهيونيون في جميع أنحاء العالم ، فضلاً عن عدد من الدول العظمى يمدّها بمختلف وسائل التأييد ، بما فيها الأموال والأسلحة . ولم يعد النزاع مقصوراً بين عرب فلسطين المفكسين والمنظمة الصهيونية ، بل بينها وبين الجامعة نفسها . فدخل في الصراع عامل توازن جديد لا بد أن يترك أثره في التسوية الأخيرة لقضية فلسطين .

٢٣٧ - وحين صدر تقرير لجنة التحقيق الانجليزية - الامريكية الخاصة بفلسطين (١) ، وكان يوصى بإدخال مائة ألف يهودي إلى فلسطين ، وبأن تسعى الحكومة البريطانية إلى الحيلولة دون إنقلاب فلسطين إلى دولة عربية أو يهودية وباستمرار الحكم البريطاني في فلسطين ريثما يتلاشى العداء بين العرب واليهود ، وخشى أن تأخذ به الحكومة البريطانية . إنعقد مجلس الجامعة في دورة استثنائية ببلودان (٢) . وقرر رفض ما أنطوى عليه التقرير من اجحاف بحقوق العرب الطبيعية والمشروعة في وطنهم وأصدر قرارات عرفت بقرارات بلودان احتفظ بسريتها لحماية مصالح عرب فلسطين وعرف فيما بعد أن بينها تقرير إعادة النظر في العلاقات الاقتصادية والثقافية بين دول الجامعة وكل من انجلترا والولايات المتحدة اذا ما نفذت توصيات اللجنة المشار إليها ولم يكتف المجلس بهذا الموقف السلبي الحازم بل رسم سياسة إيجابية ينتهجها لتحقيق أمانى عرب فلسطين القومية ، وهي إنهاء الانتداب وإعلان استقلال فلسطين . وكاف حكومات الدول الأعضاء بالدخول في مفاوضة مع السلطة المنتدبة على أساس المادة ٧٩ من ميثاق الأمم المتحدة لتحقيق هذا الغرض . وقد جرت المفاوضات في مؤتمر لندن (٣) . ورفضت الدول العربية مشروعاً عرضه البريطانيون لأنه ينتهي بتقسيم فلسطين وفتح باب الهجرة إليها .

٢٣٨ - وعرضت هي مشروعاً مضاداً ينطبق على المبادئ الديمقراطية الأساسية

(١) ٣٠ أبريل سنة ١٩٤٦

(٢) ٨ - ١٢ يونيو سنة ١٩٤٦

(٣) ١٠ سبتمبر - ٢ ديسمبر ، واستؤنف في ٢٧ يناير - ١٢ فبراير سنة ١٩٤٧

أنظر في وصف أعمال مؤتمر لندن : القضية الفلسطينية والأمم المتحدة ، وزارة الخارجية السورية ١٩٤٧ ، ص ٢٣ - ٥٢ .

من حق تقرير المصير وضمان الحرية لجميع المواطنين، ويقضى بأنها الانتداب وعلان استقلال فلسطين دولة موحدة وإنشاء حكومة ديمقراطية فيها، على أن يتم وضع دستور من قبل جمعية تأسيسية منتخبة يتضمن ضمانات تكفل تمتع الأقلية اليهودية بالحقوق الأساسية للأقليات. ولكن المؤتمر إنفض من غير أن يصل إلى نتيجة، وعرضت بريطانيا العظمى قضية فلسطين على هيئة الأمم المتحدة. فكونت هي الأخرى لجنة تحقيق دولية وضعت تقريراً يوصى بالأخذ بتقسيم فلسطين بين العرب واليهود لإقامة دولتين مستقلتين (مشروع الأغلبية) أو لإقامة دولة ثنائية (مشروع الأقلية) مع التوصية بإدخال ١٠٠.٠٠٠ يهودي^(١).

كما أعلنت بريطانيا العظمى من جانبها رغبتها في الانسحاب من فلسطين فكان لابد للجامعة من مواجهة الحالة، فقررت اللجنة السياسية^(٢) رفض مشروع اللجنة وأعلنت استعداد الجامعة لمقاومته بكل ما لديها من وسائل، وعن عزمها على مساعدة عرب فلسطين بالرجال والسلاح والأموال لتمكينهم من الدفاع عن أنفسهم، وانعقد المجلس بعد ذلك^(٣)، وقرر اتخاذ تدابير عسكرية تكفل حماية مصالح عرب فلسطين من خطر الارهابيين الصهيونيين والخيولة دون تنفيذ التقسيم إذا ما أخذت هيئة الأمم المتحدة به. وتتضمن احتلال فلسطين في حالة جلاء البريطانيين عنها.

٢٣٩ — وفي ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٤٧ أقرت الجمعية العمومية للأمم المتحدة مشروع تقسيم فلسطين إلى دولتين عربية ويهودية، رغم معارضة الدول العربية — تعارضها الدول الشرقية — الشديدة فيه، تحت ضغط دبلوماسي قوى من بعض الدول العظمى بحيث اضطرت بعض الوفود، التي أعلنت صراحة عن عزمها على معارضة مشروع

(١) أنظر في تفصيل ذلك، وموقف الجامعة العربية ودورها من لجنة التحقيق التابعة للأمم المتحدة وخلاصة تقريرها، القضية الفلسطينية والأمم المتحدة، المرجع المشار إليه آنفاً، ص ٥٨ — ١٠٦.

(٢) ١٦ — ١٩ أغسطس سنة ١٩٤٧

(٣) ٧ — ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٧

التقسيم أو الامتناع عن التصويت ، على تغيير موقفها والاقتراع بتأييده . وأغفلت الجمعية العمومية بحث القضايا القانونية التي عرضتها الوفود العربية أملاً في الوصول بشأنها إلى رأى إستشاري من محكمة العدل الدولية طبقاً للمادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة .

وقد نذبت الجمعية العمومية لجنة دولية تتألف من مندوبين خمس من الدول الأعضاء لتولى إدارة شئون فلسطين في خلال الفترة الإنتقالية التي تفصل بين تخلي بريطانيا عن انتدابها وإقامة الدوائتين المقترحتين ، كما نص قرار الجمعية على أن يكون مجلس الأمن حكماً فيما إذا كان ثمة خطر يعرض السلم في فلسطين للخطر ويخوله اتخاذ التدابير اللازمة عن طريق اللجنة الدولية المشار إليها في حالة حدوث أية محاولة لاجتياح مشروع التقسيم .

٢٤٠ — وقد ترتب على صدور قرار الجمعية العمومية أن قامت الاضطرابات في فلسطين ، ووقعت إشتباكات بين العرب واليهود أخذت حدتها تزداد عنفاً وشدة على الزمن . واجتمعت للجنة السياسية لجامعة الدول العربية في (٨ - ١٨ ديسمبر سنة ١٩٤٧) وأعلنت أن قرار التقسيم باطل ، واستأنفت الدول العربية نضالها الدبلوماسي في مجلس الأمن ، مستندة إلى أن قرار التقسيم قرار غير عملي لأنه يجعل نصف مليون عربي أقلية في دولة يهودية ، ويجعل المنطقة الساحلية كلها تقريباً جزءاً من الدولة اليهودية مما يحرم العرب من منفذ إلى البحر ويجعلهم تحت رحمة الدولة اليهودية اقتصادياً ، فضلاً عن أنه يناقض أوليات المبادئ الديمقراطية والقواعد الإنسانية لانه يتضمن إكراه العرب على التخلي عن حقوقهم الطبيعية والسياسية في فلسطين ، ويفرض عليهم جماعات من أجناس مختلفة غريبة عن عنصرهم يرفض أفرادها العيش إلى جانبهم كأعضاء مسالمين في دولة موحدة ، فضلاً عن أنه قرار لا سند له من ميثاق الأمم المتحدة ، لأن هيئة الأمم المتحدة ليست دولة فوق الدول الأعضاء ، وكل قرار تصدره خارج حدود اختصاصها باطل لا قيمة قانونية له ، وليس في الميثاق ما يخول الجمعية العمومية أي حق في شطر

قطر من الأقطار وتقسيمه بين طوائف معينة بغير رضا أغلبية سكان هذا القطر . ثم أن هذا القرار لا يعدو أن يكون توصية لا يملك مجلس الأمن أن يفرضها بالقوة والاكرام . وطلبت الى مجلس الأمن - بوصفه هيئة مستقلة من هيئات الأمم المتحدة يتمتع بحرية العمل في نطاق الميثاق ، دون التقييد بأية توصيات أو تعليمات يتلقاها من أية هيئة أخرى - بحث مشروعية قرار التقسيم من حيث مطابقتها لميثاق الأمم المتحدة .

٢٤١ - أما اللجنة الدولية الخامسة فقد تقدمت إلى مجلس الأمن بتقرير تعلن فيه عجزها عن الاضطلاع بالأعباء الملغاة على عاتقها إلا إذا قرر مجلس الأمن تأييدها بقوة مسلحة ، وقد تضاربت الميول والأهواء في مجلس الأمن ، وانهار مشروع التقسيم من الوجهة العملية حين أعلن ممثل الولايات المتحدة - وهي من الدول العظمى التي لا يمكن إرسال قوة دولية إلا بموافقتها نتيجة لثقتها بحق الاعتراض - عدول حكومته عن تنفيذ مشروع التقسيم بالقوة ، واقترح وضع فلسطين تحت إشراف مجلس الوصاية بصفة مؤقتة ليحافظ على السلام ، ولتتاح للعرب واليهود فرصة الاتفاق على مستقبل الحكم في هذه البلاد ، وطلب من مجلس الأمن توصية الجمعية العمومية والدولة صاحبة الشأن بإقامة تلك الوصاية ، واقترح دعوة الجمعية العمومية الى عقد دورة غير اعتيادية لهذا الغرض وتوجيه نداء الى الدول العربية ، والى العرب واليهود في فلسطين لوقف الأعمال العسكرية ريثما يتم الوصول الى حل للمشكلة الفلسطينية . ولكن اللجنة السياسية للجامعة العربية قررت في إجتماعها الأخير (١٦ - ٢١ مارس ١٩٤٨) عدم قبول أى نداء من هذا القبيل ، لأن عرب فلسطين إنما يدافعون عن كيانهم وحقوقهم في تقرير مصيرهم ، إلا اذا حلت الهيئات الارهابية اليهودية وجيش الهاجانا وجردت من السلاح ، كما طالبت بوقف الهجرة اليهودية الى فلسطين قبل النظر في أى اقتراح باعلان الهدنة وأرسلت تعليماتها بذلك الى الوفود العربية لدى الأمم المتحدة .

٢٤٢ - وفي هذا السكفاح ضد الصهيونية ، لم تهمل الجامعة أمر تنظيم الجبهة العربية الداخلية في فلسطين فنجحت في تكوين الهيئة العربية العليا ، واعتمدها المجلس ممثلة لعرب فلسطين ، كما اعترفت لها الأمم المتحدة بهذا الوصف .

٢٤٣ - وكانت قضية أماني مصر القومية وزاعها بسببها مع بريطانيا العظمى فرصة مناسبة للجامعة تظهر فيها تضامنها وتماسك بنيانها فأكدت مرارا^(١) تأييدها لوحدة وادي النيل ومطالبتها بجلاء القوات الأجنبية عنه وفقاً لميثاق الأمم المتحدة كما تولى مندوب سوريا في مجلس الأمن الدفاع عن وجهة نظر الجامعة وتأييدها المطلق لمصر بحرارة وقوة

٢٤٤ - وتناولت القضية الطرابلسية فعملت على تنظيم الحركة الوطنية بتأليف هيئة تمثل مختلف أحزاب القطر الطرابلسي ، هي هيئة تحرير ليبيا . وبذلت مساعداً وماسية متعددة لدى الدول العظمى للبت في مصير طرابلس على أساس حق الشعوب في تقرير مصيرها وإعلان استقلالها وإحتاطت الجامعة لما قد يقرر من وضع طرابلس تحت وصاية الأمم المتحدة فطالبت بأن تقوم هي بمهمة الوصاية باعتبار هذا القطر جزءاً عربياً بهم الجامعة أمر تحقيق تقدمه ورقه^(٢) كما طالبت بالاشتراك في أية لجنة تحقيق ترسل إلى طرابلس لمعرفة رغبات سكانها^(٣) . وتوسطت لدى بريطانيا العظمى في وقف هجرة الإيطاليين غير المشروعة التي أخذت تتدفق إلى طرابلس في الفترة الأخيرة^(٤)

(١) في ٢٥ مارس و ١١ يونيو ١٩٤٦ .

(٢) مذكرة إلى وزراء خارجية الدول العظمى في ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٥ ، كما أرسلت مذكرات لاحقة بنفس المعنى .

(٣) بريقة إلى وزراء خارجية الدول العظمى في ١٠ يونيو سنة ١٩٤٦ ، وتلتها بريقات أخرى في نفس الموضوع .

(٤) بناء على قرار المجلس في ١٢ ديسمبر ١٩٤٦ .

٢٤٥ — ولم تغفل الجامعة أمر تونس والجزائر ومراكش ، فعملت على تخفيف وطأة الضغط الفرنسي عن الجزائريين على أثر حوادث القمع التي قامت بها فرنسا في سنة ١٩٤٥ وذهب ضحيتها حوالي ١٨,٠٠٠ جزائري ، كما طالبت بإطلاق حرية سيدي عبد المنصف باي تونس السابق الذي خلع من عرشه لتأييده الحركة الوطنية ، خلافا لمعاهدة الحماية المعقودة بين تونس وفرنسا وبإعادته إلى عرشه ^(١) ، كما طالبت بإطلاق سراح الأمير عبد الكريم الريني زعيم الثورة المراكشية ضد أسبانيا سنة ١٩٢٥ ^(٢) وبعثت أخيراً بمذكرة تطالب فيها فرنسا بأن تقوم بتنفيذ الإلتزامات التي أخذتها على عاتقها في ميثاق الأمم المتحدة في التصريح الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ^(٣) .

٢٤٦ — وقد نجحت الجامعة إلى أبعد مدى في أن تجمع حولها قلوب سكان جميع الأقطار العربية غير المستقلة وفي أن تصبح محط آمالهم ومعقد رجائهم . وتجلي هذا التضامن وتلك الثقة التي تضعها هذه الشعوب في الجامعة في توكيل الطرابلسيين للجامعة في التحدث باسمهم والسعي إلى استقلال بلدهم ، كما ظهر في الاحتفالات الشعبية التي أقامتها شعوب أفريقيا الشمالية بمناسبة ذكرى تأسيس الجامعة ، وفي الخطاب التاريخي الذي ألقاه سلطان مراكش في طنجة وأبرز فيه العلاقات القومية التي تربط بلاده ببقية الأقطار العربية ، وأعرب عن رغبته في توثيقها ، ولا سيما بعد أن عظم شأن الجامعة العربية ، وأصبحت هيئة تقوم بدور مهم في شئون السياسة العالمية ^(٤) ، ولم تقتصر الجامعة في مساعيها لخدمة قضية الحرية على العرب وحدهم ، فاغتنمت فرصة النزاع بين أندونيسيا وهولنده للوقوف في جانب الحق والعدالة ، وأعلنت تأييدها لحق الشعب الأندونيسي في تقرير مصيره ، ولم تتوان عن إصدار قرار توصي فيه حكومات الدول الأعضاء بالإعتراف

(١) ٣١ ديسمبر سنة ١٩٤٦

(٢) ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٤٦

(٣) مذكرة في ١١ يناير سنة ١٩٤٧

(٤) في أبريل سنة ١٩٤٧

بالدولة الأندونيسية دولة مستقلة ذات سيادة^(١)، كما بذلت مساع دبلوماسية متعددة لتعضيد مركز أندونيسيا على أثر تجديد اعتداء الهولنديين عليها. وقد وجهت حكومة فيتنام نداء الى الجامعة العربية تطلب منها العمل على تعضيدها في كفاحها من أجل حريتها ضد الفرنسيين، فأبدى المجلس عطفه على كفاح فيتنام، وأعلن أن الجامعة لن تتوانى عن تقديم المساعدة التي يمكن أن تقوم بها، كما وجه نداء الى عرب شمال أفريقيا يحثهم فيه على الامتناع عن التطوع في صفوف القوات الفرنسية التي تحارب في فيتنام، وأن في محاربة فيتنام «خروجاً على إرادة الأمة العربية».

٢٤٧ - هذه هي أهم جهود الجامعة في الميدان الدولي. وإذا ماقيست بالاهداف التي تسعى اليها، تبدو لنا متواضعة نوعاً ما. فإذا استثنينا مسألة سوريا ولبنان، لم نحل أية قضية أخرى تناولتها الجامعة حلاً إيجابياً، ولكن يجب أن لا ننسى أن دخول الجامعة كقوة عالمية في الميدان الدولي كان له الفضل الأكبر في الحيلولة دون حل هذه القضايا المتعلقة بغير مصلحة العرب. وهذا وإن كان كسباً سلبياً ألا أنه كسب على أية حال، وإن تستطيع الدول الأخرى حل أية قضية تهم العالم العربي من دون أن تأخذ في نظر الاعتبار مركز الجامعة ووجهة نظرها. ونظرة واحدة الى الوراء، الى الأوضاع التي كانت سائدة قبل قيام الجامعة، لاسيما التسويات التي وضعتها الدول العظمى للقضية العربية بعد الحرب العالمية الأولى، حين لم يكن للعرب صوت مسموع في الشئون الدولية؛ نسكنى لافتناعنا بأن قيام الجامعة كان خطوة موفقة، وتدعو إلى أشد التفاؤل بالمستقبل.

٢٤٨ - أما في ميدان التعاون بين الدول الأعضاء فقد نالت الناحية الثقافية أكبر العناية، فتم عقد المعاهدة الثقافية^(٢)، ونص فيها على تبادل الأساتذة والمدرسين

(١) ١٨ نوفمبر سنة ١٩٤٦

(٢) ٢٧ نوفمبر ١٩٤٥

وتعادل الشهادات الدراسية وتشجيع الرحلات الرياضية والكشفية ، كما نص على وجوب أن يكون هناك قدر أوفى من الثقافة العربية ينبغي أن يدرس في جميع مدارس البلاد العربية ، وعلى التعاون في إحياء التراث العربي وغير ذلك من أمور نشر المخطوطات والمصطلحات العلمية في اللغة العربية وما إليها من مسائل . وقد تضمنت المعاهدة نصاً يقضى بوجوب العمل على تقريب الاتجاهات التشريعية ما بين الدول العربية وعلى وجوب دراسة القوانين على أساس مقارنة في جميع المعاهد القانونية للدول العربية تمهيداً لقيام حركات تقرب إن لم توحيد بين قوانين الدول العربية .

وقد انعقد في لبنان مؤخراً مؤتمر ثقافي عام دعت إليه اللجنة الثقافية وبحث في أمرين مهمين — تعيين الحد الأدنى من الثقافة العربية في التاريخ والجغرافية والأدب والأخلاق الذي ينبغي أن يلحق للطلاب العربي في مراحل التعليم ، ووسائل تحسين الطرق والأساليب التي تدرس بها اللغة العربية . كما انعقد في سوريا مؤتمر الآثار للنظر في صيانة التراث العربي وحفظه . وقد أتمت اللجنة القانونية المتفرعة من اللجنة الثقافية وضع مشروعات قوانين متعددة، منها مشروع قانون الأوراق التجارية ولتوحيد قانون التجارة البحرية ، ولحماية حق المؤلف ، ولحزولة مهنة الصيدلة وتشريع الملكية الصناعية والتجارية . وقد وافق المجلس على توصية الدول الأعضاء باتخاذ هذه المشروعات قوانين لها .

٢٤٩ — أما في الناحية الاقتصادية فإن أهم ما أنجزته الجامعة هو مقاطعة البضائع الصهيونية ^(١) للقضاء على الصناعة الصهيونية التي لا تقوم على أسس اقتصادية سليمة، بل تستند إلى الأموال التي تجمع من يهود العالم لحدمة أغراض الصهيونية في إقامة دولة يهودية في فلسطين ، ولا يمكن أن تزدهر إلا باستغلال أسواق البلاد العربية ، وتشكل بذلك خطراً جسيماً يهدد الصناعات الوطنية الناشئة ، وبلا حظ أن هذه المقاطعة

(١) قرار المجلس الصادر في ٢ ديسمبر سنة ١٩٤٥

نجحت في إلحاق أضرار جسيمة بالصهيونية ولكنها لم تؤد حتى الآن إلى نتيجة إيجابية بتشجيع وتيسير إقامة الصناعات التي يمكن إقامتها في البلاد العربية ، وفضلاً عن هذا فقد تم للجامعة إنشاء بنك عربي لانتفاذ أراضي فلسطين والحيلولة دون إستيلاء الصهيونيين عليها ، وعرضت أسهمه للاكتتاب في جميع دول الجامعة .

وأنه لمن المؤسف حقاً عدم القيام حتى الآن بآية محاولة جديدة لازالة القيود القائمة على التبادل التجاري بين مختلف الدول الأعضاء ، وقد اجتمعت اللجنة الاقتصادية في سنة ١٩٤٥ ، ووضعت تقريراً عن مدى التعاون الذي يمكن إقامته بين الدول العربية في الشؤون الاقتصادية ، ولكن هذا التقرير كان يجب أن تتلوه دراسات تفصيلية لم توضع بعد ، وقد أحست الجامعة بضرورة القيام بخطوات إيجابية في هذا الميدان ، فتقرر أخيراً الدعوة إلى عقد مؤتمر إقتصادي يبحث مختلف وجوه التعاون بين الدول الأعضاء . كما تقدم الوفد العراقي لدى مجلس الجامعة باقتراح النظر في توحيد النقد بين الدول العربية . وقد أحيل الموضوع إلى اللجنة السياسية ، فأحالته بدورها إلى حكومات الدول الأعضاء لدراسته دراسة وافية ، على أن تهت إلى الأمانة العامة في أقرب وقت بنتيجة دراستها مشفوعة بالبيانات التي تمكن المجلس من إتخاذ قرار في الموضوع . كما عهدت إلى الأمانة العامة بأن تقوم هي أيضاً بدراسته وإعداد تقرير عنه . ولا بد من الإشارة إلى أن الدول العربية متضامنة فيما بينها في المؤتمرات الدولية الاقتصادية . ففي مؤتمر هافانا للتجارة والعمل طالبت جميع الدول العربية المشتركة فيه بتعديل بعض نصوص ميثاق التجارة والعمل بحيث تحتفظ الدول العربية بحق عقد إتفاقات تجارية تفضيلية فيما بينها ، تؤدي إلى تخفيض الرسوم الجمركية على المنتجات العربية بحيث لا يستفيد من هذه الميزة غيرها من الدول التي سبق أن عقدت مع الدول العربية إتفاقات على أساس نص (الدولة الأكثر رعاية) .

٢٥٠ — وقد قرر المجلس إدخال تعديلات على نصوص المعاهدة الصحية الدولية

المتعلقة بالحجر الصحي على الحجاج، كما قرر إعتناء المكتب الأقليمي الصحي بالاسكندرية كمكتب إقليمي لدولة الجامعة^(١)، وقد توصلت لجنة الجوازات والجنسية الى وضع مشروعات إتفاقات في شئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وعرضت على مجلس الجامعة للنظر فيها، ولكن إقتران بعضها ببعض التحفظات دعا المجلس الى تقرير إعادة المشروعات الى الدول الأعضاء لأبداء رأيها فيها والتوصل الى الاتفاق حولها، وأتمت اللجنة في هذه الفترة وضع مشروعات إتفاقات لشئون الإقامة وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين والأعلانات القضائية.

١٥١ - وقد أقر المجلس^(٢)، مشروعات المعاهدات التي تقدمت بها لجنة المواصلات، وهي مشروع معاهدة بشأن الطيران المدني، ومشروع اتفاقية الاتحاد البريدي العربي، ومشروع اتفاقية الاتحاد العربي للمواصلات السلكية واللاسلكية، وتوصيات خاصة بالسكك الحديدية والطرق والملاحة. وبموجب هذه المعاهدة والاتفاقات تنشأ هيئة تدعى مجلس الطيران المدني العربي ومهمته العمل على النهوض بالطيران المدني في الدول العربية وتحقيق التعاون بينها من النواحي الفنية والاقتصادية والتشريعية المتعلقة بالطيران، وأعتبرت البلاد العربية منطقة برية واحدة تكون (الاتحاد البريدي العربي)، كما أنشئ (اتحاد عربي للمواصلات السلكية واللاسلكية) ونظمت المعاهدات التفاصيل المتعلقة باختصاص الهيئات المركزية التي تشرف على هذه الاتحادات، والتسييلات التي يعمل بها ضمن نطاق الاتحادات، وتتضمن التوصيات أقترحات بإنشاء طرق جديدة حديدية وبرية وشركة ملاحية لربط البلاد العربية وتحسين الموجود منها، ولم توقع هذه الاتفاقات حتى الآن.

٢٥٢ - وثمة ملاحظة عامة تنطبق على التعاون الذي حققته دول الجامعة في مختلف وجوهه، فيما عدا الشئون الثقافية، هو أن نشاط الجامعة السيامي جب

(١) ٦ أبريل سنة ١٩٤٦

(٢) ٩ ديسمبر سنة ١٩٤٦

نشاطها في بقية الميادين وطنى عليه ، ولا ريب في أن الضرورة تقضى بتولية هذه النواحي المزيد من الاهتمام لأنها الجانب الانشائي الايجابي من نشاط الجامعة .

٢٥٣ — وثمة سؤال كثير ما يتردد على السنة الناس ، وأقلام الكتّاب : ما هو مدى قابلية الجامعة للبقاء ؟ وما هو مصيرها ؟ سؤال لا يصح أن نمر به من غير أن نتعرض لمحاولة الإجابة عنه . لقد رأينا في سياق بحثنا أن الجامعة — شأنها في ذلك شأن جميع الاتحادات الاستقلالية — تنطوي على مواطن ضعف كثيرة ، وأهمها من الوجهة الدولية ضآلة الاختصاصات التي يتمتع بها مجلس الجامعة ، مما يحتمل معها أن لا يجد دوماً من جانب حكومات الدول الأعضاء المساعدة الأديبة والعون المادي الضروريين وتبدو خطورة هذا الوضع إذا ذكرنا أن اختصاصات الدول الأعضاء الدولية ، لا سيما حق عقد المعاهدات ، لم تعرض لأى قيد جدي ، ولا يبعد أن نخلق بعض الدول بتصرفاتها مشاكل عديدة أمام مجلس الجامعة ، يقف أمامها عاجزاً مكتوف الأيدي وهذه الحقيقة هي التي تفسر لنا لم لا تصلح الاتحادات الاستقلالية لأن تكون تنظيمات دائماً . فالتاريخ السياسي يثبت بأنها كانت دائماً مرحلة إنتقال ^(١) ، مصيرها حتماً أما الانحلال ، أو إتحاد سياسي أو ثق رباط ، يتخذ غالباً ، لاسيما في البداية ، شكل الدولة المتحدة إتحاداً مركزياً (كالولايات المتحدة والمانيا وسويسرة) أما الانحلال فبعيد تصوره لأن الجامعة لا تقوم على روابط إصطناعية وعوامل مفتعلة بل على روابط طبيعية لا ينقسم عراها ^(٢) وهي تستند في بقائها إلى شعور العرب في جميع أقطارهم ، ولهذا فلا يبق أمامنا إلا الاحتمال الثاني ، أن تترك الجامعة مكانها الى تنظيم سياسي أو ثق وأقوى لا يبعد أن يكون دولة متحدة إتحاداً مركزياً .

٢٥٤ — وتتمام هذه الخطوة رهين بطبيعة الحال بانتشار الوعي القومي في جماهير

(١) Le Fur, *op. cit.* p. 539.

(٢) أنظر في تحليل هذه الروابط E Rabbath, *Unité Syrienne et Devenir Arabe*

الشعوب العربية في مختلف أقطارها ، وهذا اليوم آت لا ريب فيه ، لأننا نجد تباشيره منذ الآن واضحة جلية ، وتتجلى في وحدة الشعور التي تسود جميع الشعوب العربية في مختلف أقطارها تجاه جميع القضايا العربية المتعلقة^(١) . والحكومات العربية نفسها لم تفتأ هذه الحقيقة ، أن الجامعة مرحلة من مراحل الحركة القومية التي لن تتحقق أهدافها إلا بإقامة دولة قومية تنظم شمل الأمة العربية في جميع أقطارها ، ولهذا نجد ممثلها جميعاً يتفقون في خطبهم عند توقيع بروتوكول الإسكندرية إن الجامعة ليست إلا خطوة لها ما بعدها ، كما بسطت إجراءات تعديل الميثاق وأكثى في قرارات المجلس فيه بأن تصدر بالأغلبية ، كما نجد الميثاق نفسه يتضمن نصاً يحيز للدول الأعضاء عقد معاهدات فيما بينها تقيم تعاوناً وثيقاً وروابط أقوى مما أقامه الميثاق^(٢) وبذلك مهد السبيل أمام

(١) كما تجلى في المؤتمرات الفنية المختلفة التي تعقد بصورة دورية في مختلف العواصم العربية ، كؤتمر المحامين العرب ، والمؤتمر الطبي العربي ، ومؤتمر الصيادلة العرب ، ومؤتمر المهندسين العرب . وأهم من هذه فكرة إيجاد اتحاد برلماني عربي ، وقد ظهرت في أثناء انعقاد المؤتمر البرلماني الدولي في مصر . وقد وضعت اللجنة التنفيذية للشعبة المصرية للمؤتمرات البرلمانية الدولية مشروعاً أولياً لميثاق الاتحاد البرلماني العربي أقرته الشعبة في ١٧/٢/١٩٤٨ وعرض على البرلمانات العربية الأخرى للبحث ، وقد نص المشروع على أن الاتحاد يستهدف الجمع بين أعضاء برلمانات الدول العربية ، لدعم الروابط التي تربط الدول العربية وتوجيه جهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية . (ويلاحظ أن النص الذي يحدد أغراض الاتحاد مستمد من ديباجة ميثاق الجامعة العربية) .

(٢) المادة التاسعة ، وقد عقدت تنفيذاً لها معاهدة أخوة وتحالف بين العراق والمملكة الأردنية في ١٤ أبريل سنة ١٩٤٧ وتنص على التشاور في الشؤون التي تهم المملكتين (م ١) والتعهد المتقابل بعدم اتخاذ موقف يضر بمصالح الطرف الآخر (م ٢) وواجب فض المنازعات بالطرق السلمية (م ٣) والتعهد بتبادل المساعدة في حالة وقوع إعتداء على أحد الطرفين (م ٥) وبالتعاون في قمع الفتن الداخلية (م ٦) وتوحيد الأساليب العسكرية في المملكتين (م ٧) وتوحيد التمثيل بناء على طلب أحد الطرفين (م ٨) كما قضى بإنشاء لجان دائمة ذات سلطات تنفيذية تضم ممثلين عن الحكومتين وتختص بتحقيق التعاون =

الدول التي تكون في مستوى اجتماعي وثقافي متشابه من التقارب فيما بينها وإقامة إتحادات تكون نوى يسهل إمتزاجها فيما بعد لإنشاء الإتحاد المنشود، بدلا من إنتظار القضاء على التفاوت القائم بين الشعوب العربية ثم إقامة الإتحاد المراد على نطاق شامل دفعة واحدة ، وهو ما يستلزم فترة قد تكون طويلة من الزمن ، وهذا التفاوت من جملة الأسباب التي عملت على أن تظهر الروابط التي أقامها الميثاق متراخية ضعيفة في كثير من جوانبها .

وتطور الجامعة الى دولة متحدة إتحاداً مركزيا يوفق بين القوى الدافعة إلى الإتحاد، ورغبة كل قطر في إدارة شؤونه الخاصة بنفسه ، وهو كقيل بإزالة كل ما يعلق بها ، بوصفها إتحاد إستقلالي ، من عيوب ، لأن السلطة المركزية في الدول المتحدة إتحاداً مركزيا تتولى وحدها الاختصاصات الدولية . ولعله . من المناسب أن نشير الى الدور الذي لعبته الامبراطورية الالمانية في أوروبا بعد منتصف القرن التاسع عشر حيث ظهرت كدولة عظمى ، بينما لم يعد الإتحاد الجرمانى لسنة ١٨١٥ أن يكون على حد قول بعض الكتاب « مثار أسي وألم اللامان وموضع هزم الأجانب وسخرتهم »^(١).

٢٥٥ — وقد يتطرق الشك إلى نفوس الكثيرين ، فيرون أن التنافس بين الدول الاستعمارية ، والمنافسات بين بعض العائلات المالكة في الدول العربية ، والرغبات التوسعية عند بعضها ، فضلا عما يفصل الشعوب العربية من فروق جسيمة في النواحي الثقافية والاجتماعية . عوامل من شأنها شل كل تطور في هذا الاتجاه . وإلى هؤلاء نسوق أمثلة نستمدّها من التاريخ السياسي ، فقد كان الخلاف على أشده بين الدول الأعضاء في إلتحاد الأمريكى لسنة ١٧٧٨ ولم يكن بعضها يتورع عن إلتخاذ تدابير إقتصادية ضد البعض الآخر .

== بين الفريقين في جميع الشؤون المنصوص عليها في المادة الثانية من ميثاق الجامعة . ويلاحظ أن هذه المعاهدة قوبلت بشيء كثير من الحذر عند كثيرين نظراً للملاسات التي أحاطت بعقدها ، وأنصب النقد بصورة خاصة على المادة السادسة التي تحجز التعاون في قمع الفتن الداخلية

وكان النزاع فيما بينها يتخذ أحيانا شكل عراك مسلح. ولم يمنع هذا من تأليفها دولة متحدة في سنة ١٧٧٨ ، كما لم تحل الاختلافات في التقاليد والثقافة والمصالح التي طالما مزقت إيطاليا والمانيا وأبقتهما مفككتي الأوصال من تحقيق الاتحاد الألماني والوحدة الإيطالية ويخيل إلينا أننا لا نبعد كثيراً عن جاد الصواب اذا اعتقدنا أن انتشار الوعي القومي العربي، وضغط الحوادث الخارجية التي تضطر العرب الى زيادة تكتلهم مدفوعين بغريزة حب البقاء وصيانة النفس ، ونمو طبقة من رجال الأعمال تتولد لها مصالح اقتصادية متشابهة في جميع أنحاء العالم العربي ستؤدي كلها أن أجلاً أو عاجلاً الى تحقيق هذا الهدف من أهداف الحركة القومية العربية .

٢٥٦ — ولكن هذه الثقة بمستقبل الجامعة لا تعني وجوب للسكوت عن العيوب التي ينطوي عليها الميثاق وقد أشرنا إليها بتفصيل في سياق بحثنا . فمن الضرورة المبادرة الى تعديل قاعدة التصويت باحلال مبدأ الأغلبية محل مبدأ الأجماع ، ليتوطد كيان الجامعة بحيث يضطر مثل المصالح الخاصة الى الانحناء دائماً أمام المصلحة العامة . كما أنه لا يمكن أن تضي الجامعة في مهمتها إلا اذا إطمأن كل عضو الى سلامة نوايا الأعضاء الآخرين ، وأنهم لن يتوجهوا بسياساتهم وجهة تضر بالجامعة أو باحد أعضائها . وهذا يقتضي إيجاد رقابة فعالة على سياسة الدول الأعضاء كذلك التي اقترحتها باشتراك الحصول مقدماً على موافقة المجلس على كل معاهدة ترمى إحدى الدول الأعضاء الى عقدها . ولا بد كذلك من إيجاد حل سلمي لكل المنازعات التي يمكن أن تنشأ فيما بين الدول الأعضاء . كما يجب توجيه عناية خاصة لتقوية نظام الدفاع الأقليمي . ولعل الخطوة التي إتخذها مجلس الجامعة في هذا السبيل بإنشاء لجنة عسكرية لدرس تدابير الدفاع عن عروبة فلسطين تكون مقدمة لتكوين قوة عسكرية للدفاع المشترك عن جميع الدول العربية .

٢٥٧ — وكلمة أخيرة في صدد دعوة ترددت في الأشهر الأخيرة الى تكوين (جامعة الشعوب العربية) تعمل الى جانب (جامعة الدول العربية) وأساس هذه الدعوة أن ثمة أقطارا عربية عديدة لازالت خارج نطاق الجامعة لعدم تمتعها بشرط الاستقلال ، كما أن بعض دول الجامعة مقيدة بمعاهدات دولية تحد من حريتها في

العمل أو ان النظام النيابي معطل فيها في الواقع ، مما يجعلها بعيدة عن تمثيل النزعات الشعبية تمام التمثيل ، فضلاً عما يعترض هذه الدول كلها من مشاكل داخلية أو خارجية طارئة ، مما يجعلها تسعى إلى تحقيق أهداف الجامعة في كثير من الحرص والحذر ، وهنا يبرز الدور الذي يمكن أن تقوم به الهيئات الشعبية والأحزاب القومية المنتشرة في جميع الأقطار العربية بما فيها الأقطار غير المستقلة . فهذه ، بوصفها تنبثق من صميم الشعب وتحمل معه ميوله ونزعاته ، تستطيع إذا ما تيسر لها التكتل والإجماع في مؤتمر دوري أن تفصح بحرية وقوة عن إرادة الأمة العربية بمجموعها ، ومثل هذا التكتل يؤدي إلى توثيق العلاقات الشخصية بين العاملين في حقل الخدمة القومية ويسهل عليهم تحديد الأهداف القومية العربية ورسم الخطط الضرورية لتحقيقها ، كما يترتب عليه أن تعود مختلف الوفود إلى بلادها عاملة على نشر وجهة النظر التي يصل إليها المؤتمر فتمهد لقيام وعي شعبي على أساس موحد ،

٢٥٨ — ولأن تقتصر الفوائد التي نحني من مثل هذا المؤتمر على ذلك ، فإن باستطاعة كل وفد أن يؤثر في حكومة بلاده ومجلسها النيابي — إن وجد — وبوجهها نحو توثيق العلاقات مع الدول الأخرى الأعضاء ، كما يسهر على تنفيذ قرارات الجامعة في داخل كل دولة بما يتيسر له من وسائل ، ولا ريب في أن إجماع ممثلي جميع الأحزاب القومية في صعيد واحد لبحث القضايا العربية لابد أن يتردد صداه في الرأي العام العالمي ، بحيث تضطر الدول الأجنبية إلى إعمال التفكير قبل أن تقدم على أي عمل من شأنه أن يمس مصالح العالم العربي ، لعلمها أنها ستواجه مقاومة جامعة الدول العربية ، تعززها وتشدد أزمها إرادة شعبية تسليح بقوة الإيمان بعدالة القضية العربية ، ولن تقهر أمة تؤمن بعدالة قضيتها وتقف صفاً واحداً للدفاع عنها . ونحن لانشك في فائدة مثل مثل هذا المؤتمر الذي يزود الجامعة بقوة حركة جديدة ، ويسهل عليها مهمتها في تمكين الأمة العربية من احتلال مركز في موكب الإنسانية يليق بحضارتها ومجدها التليد .

بؤذن بالطبع	نظر	نظر
رئيس الرسالة	عميد كلية الحقوق	مدير الجامعة
حامد زكي	محمد مصطفى القلبي	إبراهيم شوقي

ملحقات

(١)

بروتوكول الأسكندرية

الموقعون على هذا رؤساء الوفود العربية في اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام وأعضاؤها وهم :

رئيس اللجنة التحضيرية

حضرة صاحب المقام الرفيع مصطفى النحاس باشا ... رئيس مجلس وزراء مصر
ووزير خارجيتها ورئيس
الوفد المصري

الوفد السوري

حضرة صاحب الدولة السيد سعد الله الجابري ... رئيس مجلس وزراء سوريا
ورئيس الوفد السوري
حضرة صاحب الدولة السيد جميل مردم بك ... وزير الخارجية
سعادة الدكتور نجيب الأرمنازي ... أمين السر العام لرياسة
الجمهورية
سعادة الأستاذ صبري العسلي ... نائب دمشق

الوفد الأردني

حضرة صاحب الدولة توفيق أبو الهدى باشا
رئيس مجلس وزراء شرق
الأردن ووزير خارجيته
ورئيس الوفد الأردني
سعادة سليمان السكر بك
سكرتير مالي وزارة الخارجية

الوفد العراقي

حضرة صاحب الدولة السيد حمدي الباجه جي
رئيس مجلس وزراء العراق
ورئيس الوفد العراقي
وزير الخارجية
حضرة صاحب الدولة السيد نوري السعيد
رئيس مجلس وزراء العراق
سابقا
حضرة صاحب السعادة السيد تحسين العسكري
وزير العراق المفوض بمصر

الوفد اللبناني

حضرة صاحب الدولة رياض الصلح بك
رئيس مجلس وزراء لبنان
ورئيس الوفد اللبناني
وزير الخارجية
سعادة السيد موسى مبارك
مدير غرفة حضرة صاحب
الفخامة رئيس الجمهورية

الوفد المصري

حضرة صاحب المعالي أحمد نجيب الهلالي باشا
وزير المعارف العمومية
وزير العدل
صاحب العزة محمد صلاح الدين بك
وكيل وزارة الخارجية

إثباتاً للصلات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين البلاد العربية جمعا ،
وحرصا على توطيد هذه الروابط وتدعيمها وتوجيهها إلى ما فيه خير البلاد العربية
قاطبة وصالح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانها وآمالها ، وإستجابة للرأى العربى
العام فى جميع الأقطار العربية ؛

قد اجتمعوا بالاسكندرية بين يوم الاثنين ٨ شوال سنة ١٣٦٣ (الموافق ٢٥ سبتمبر
سنة ١٩٤٤) ويوم السبت ٢٠ شوال سنة ١٣٦٣ (الموافق ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤)
فى هيئة لجنة تحضيرية للتؤتمر العربى العام وتم الاتفاق بينهم على ما يأتى :

أولا - جامعة الدول العربية

تؤلف ، جامعة للدولة العربية ، من الدول العربية المستقلة التى تقبل الانضمام اليها
ويكون لهذه الجامعة مجلس يسمى ، مجلس جامعة الدول العربية ، تمثل فيه الدول
المشاركة فى ، الجامعة ، على قدم المساواة .

وتسكون مهمته مراعاة تنفيذ ما ترممه هذه الدول فيما بينها من الإتفاقات وعقد
اجتماعات دورية لتوثيق الصلات بينها وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون فيما
وصيانة لاستقلالها وسيادتها من كل إعتداء بالوسائل الممكنة وللنظر بصفة عامة فى
شئون البلاد العربية ومصالحها .

وتسكون قرارات هذا ، المجلس ، ملزمة لمن يقبلها فيما عدا الأحوال التى يقع فيها
خلاف بين دولتين من أعضاء الجامعة ، ويلجأ فيها الطرفان إلى المجلس لفض هذا
الخلاف ، وفى هذه الأحوال تسكون قرارات ، مجلس الجامعة ، نافذة ملزمة .

ولا يجوز على كل حال الإلتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين من دول
الجامعة ، والسكل دولة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها إتفاقات
خاصة لا تتعارض مع نصوص هذه الأحكام أوروحيها .

ولا يجوز في أية حال اتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو أية دولة منها .

ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما .

وتؤلف منذ الآن لجنة فرعية من أعضاء اللجنة التحضيرية لإعداد مشروع لنظام مجلس الجامعة ، ولبحث المسائل السياسية التي يمكن إبرام إتفاقات فيها بين الدول العربية .

ثانياً — التعاون في الشؤون الاقتصادية

والثقافية والاجتماعية وغيرها

١ — تعاون الدول العربية الممثلة في اللجنة تعاوناً وثيقاً في الشؤون الآتية :

(أ) الشؤون الاقتصادية والمالية بما في ذلك التبادل التجاري والجمارك والعملية وأموال الزراعة والصناعة .

(ب) شؤون المواصلات بما في ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد .

(ج) شؤون الثقافة .

(د) شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين وما إلى ذلك .

(هـ) الشؤون الاجتماعية .

(و) الصحة .

٢ — تؤلف لجنة فرعية من الخبراء لكل طائفة من هذه الشؤون تمثل فيها

الحكومات المشتركة في اللجنة التحضيرية وتكون مهمتها إعداد مشروع بقواعد التعاون في الشؤون المذكورة ومداه وأداته .

٣ — تؤلف لجنة للتنسيق والتحرير تكون مهمتها مراقبة عمل اللجان الفرعية الأخرى وتنسيق ما يتم من أعمالها أولاً فأول وصياغته في شكل مشروعات إتفاقات وعرضه على الحكومات المختلفة .

٤ — عند ما تنتهى جميع اللجان الفرعية من أعمالها تجتمع اللجنة التحضيرية لتعرض عليها نتائج بحث هذه اللجان تمهيداً لعقد المؤتمر العربى العام .

ثالثاً — تدعيم هذه الروابط في المستقبل

مع الاغتياب بهذه الخطوة المباركة ترجو اللجنة أن توفق البلاد العربية في المستقبل إلى تدعيمها بخطوات أخرى وبخاصة إذا أسفرت الأوضاع العالمية بعد الحرب القائمة عن نظام تربط بين الدول بروابط أمن وأوثق .

رابعاً — قرار خاص بلبنان

تؤيد الدول العربية الممثلة في اللجنة التحضيرية مجتمعة إحترامها لإستقلال لبنان وسيادته بحدوده الحاضرة وهو ما سبق لحكومات هذه الدول أن أعترفت به بعد أن انتهج سياسة إستقلالية أعلنتها حكومته في بيانها الوزارى الذى نالت عليه موافقة المجلس النيابى اللبنانى بالإجماع فى ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٣ ،

خامساً — قرار خاص بفلسطين

١ — ترى اللجنة أن فلسطين ركن مهم من أركان البلاد العربية وأن حقوق العرب لا يمكن المساس بها من غير إضرار بالسلم والإستقرار فى العالم العربى .
كما ترى اللجنة أن التعهدات التى أربطت بها الدولة البريطانية والتى تقضى بوقف الهجرة اليهودية والمحافظة على الأراضى العربية والوصول إلى إستقلال فلسطين هى

من حقوق العرب الثابتة التي تكون المبادرة إلى تنفيذها خطوة نحو الهدف المطلوب ونحو استتاب السلم وتحقيق الإستقرار .

وتعلن اللجنة تأييدها لقضية عرب فلسطين بالعمل على تحقيق أمانهم المشروعة وصون حقوقهم العادلة .

وتصرح اللجنة بأنها ليست أقل تألماً من أحداً من أصاب اليهود في أوروبا من الولايات والالام على يد بعض الدول الأوروبية الدكتاتورية ، ولكن يجب أن لا يخلط بين مسألة هؤلاء اليهود وبين الصهيونية . إذ ليس أشد ظلماً وعدواناً من أن تحل مسألة يهود أوروبا بظلم آخر يقع على عرب فلسطين على إختلاف أديانهم ومذاهبهم .

٢ — بحال الإقتراح الخاص بمساهمة الحكومات والشعوب العربية في صندوق الأمة العربية ، لإتخاذ أراضى العرب في فلسطين إلى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لبحثه من جميع وجوهه وعرض نتيجة البحث على اللجنة التحضيرية في إجتماعها المقبل .

وإثباتاً لما تقدم وقع هذا البروتوكول بإدارة جامعة فاروق الأول بالاسكندرية في يوم السبت ٢٠ شوال سنة ١٣٦٣ (الموافق ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤) .

إمضاءات :

مصطفى النحاس	سعد الله الجابري	توفيق أبو الهدى
أحمد نجيب الهلالي	جميل مردم	سليمان السكر
محمد صبرى أبو علم	نجيب الأرمنازى	

حمدى الباجى جى	رياض الصلح
أرشد العمرى	سلم تقلا
نورى السعيد	موسى مبارك
نحسين العسكري	

(٢)

ميثاق جامعة الدول العربية

إن حضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية السورية ؛

وحضرة صاحب السمو الملكي أمير شرق الأردن ؛

وحضرة صاحب الجلالة ملك العراق ؛

وحضرة صاحب الجلالة ملك المملكة العربية السعودية ؛

وحضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية اللبنانية ؛

وحضرة صاحب الجلالة ملك مصر ؛

وحضرة صاحب الجلالة ملك اليمن ؛

تذنباً للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين الدول العربية ، وحرصاً على دعم هذه الروابط وتوطيدها على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها ، وتوجيها لجهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصالح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمنيتها وآمالها ، واستجابة للرأى العربى العام فى جميع الأقطار العربية ،

قد اتفقوا على عقد ميثاق لهذه الغاية وأنابوا عنهم المفوضين الآتية أسمائهم :

حضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية السورية .

قد أناب عن سوريا :

حضرة صاحب الدولة السيد فارس الخورى ، رئيس مجلس الوزراء .

حضرة صاحب الدولة السيد جميل مردم بك ، وزير الخارجية .

حضرة صاحب السمو الملكي أمير شرق الأردن

قد أناب عن شرق الأردن :

حضرة صاحب الفخامة سمير الرفاعي باشا ، رئيس الوزراء .

حضرة صاحب المعالي سعيد المفتي باشا ، وزير الداخلية .

صاحب العزة سليمان النابلسي بك ، نائب سر الحكومة .

حضرة صاحب الجلالة ملك العراق

قد أناب عن العراق :

حضرة صاحب المعالي السيد أرشد العمري ، وزير الخارجية .

حضرة صاحب الفخامة السيد علي جودة الأيوبي ، وزير العراق المفوض

بواشنطن .

حضرة صاحب المعالي السيد تحسين العسكري ، وزير العراق المفوض بالقاهرة .

حضرة صاحب الجلالة ملك المملكة العربية السعودية .

قد أناب عن المملكة العربية السعودية :

سماعة الشيخ يوسف ياسين ، نائب وزير خارجية المملكة العربية السعودية .

سماعة السيد خير الدين الزركلي ، مستشار مفوضية المملكة العربية السعودية

بالقاهرة .

حضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية اللبنانية .

قد أناب عن لبنان :

حضرة صاحب الدولة السيد عبد الحميد كرامي ، رئيس الوزراء .

سعادة السيد يوسف سالم ، وزير لبنان المفوض بالقاهرة .

حضرة صاحب الجلالة ملك مصر

قد أناب عن مصر :

حضرة صاحب الدولة محمود فهمى النقراشى باشا ، رئيس مجلس الوزراء .

حضرة صاحب السعادة محمد حسين هيكل باشا ، رئيس مجلس الشيوخ .

حضرة صاحب المعالي عبد الحميد بدوى باشا ، وزير الخارجية .

حضرة صاحب المعالي مكرم عبيد باشا ، وزير المالية .

حضرة صاحب المعالي عبد الرازق أحمد السنهورى بك ، وزير المعارف العمومية .

حضرة صاحب العزة عبد الرحمن عزام بك ، الوزير المفوض بوزارة الخارجية .

حضرة صاحب الجلالة ملك اليمن .

قد أناب عن اليمن :

الذين بعد تبادل وثائق تفويضهم التى تخوّلهم سلطة كاملة والتى وجدت صحيحة ومستوفاة الشكل ، قد اتفقوا على ما يأتى :

مادة ١ — تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق .

ولسلك دولة عربية مستقلة الحق فى أن تنضم إلى الجامعة ، فاذا رغبت فى الإنضمام قدمت طلباً بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة ويعرض على المجلس فى أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب .

مادة ٢ — الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتسبق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها والنظر بصفة عامة فى شؤون البلاد العربية ومصالحها .

كذلك من أغراضها تعاون الدول المشتركة فيها تعاوناً وثيقاً بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها في الشؤون الآتية :

(أ) الشؤون الاقتصادية والمالية ويدخل في ذلك التبادل التجاري والجمارك والعملية وأمور الزراعة والصناعة .

(ب) شؤون المواصلات ويدخل في ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والهريد .

(ج) شؤون الثقافة .

(د) شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين

(هـ) الشؤون الاجتماعية .

(و) الشؤون الصحية .

مادة ٣ — يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلي الدول المشتركة في الجامعة ، ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها .

وتسكون مهمته القيام على تحقيق أغراض الجامعة ومراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة فيها من اتفاقات في الشؤون المشار إليها في المادة السابقة وفي غيرها .

ويدخل في مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل ككفالة الأمن والسلام وتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية .

مادة ٤ — تؤلف لكل من الشؤون المبينة في المادة الثانية لجنة خلاصة تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة .

ويحوز أن يشترك في اللجان المتقدم ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى .
ويحدد المجلس الأحوال التي يحوز فيها اشتراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل .

مادة ٥ — لا يحوز الإنجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، فإذا نشب بينها خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً وملزماً .
وفي هذه الحالة لا يكون للدول التي وقع بينها الخلاف الإشتراك في مداوالات المجلس وقراراته .

ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء .

مادة ٦ — إذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشي وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالإعتداء أن تطلب دعوة المجلس للانعقاد فوراً .

وبقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الإعتداء ويصدر القرار بالإجماع فإذا كان الإعتداء من إحدى دول الجامعة لا يدخل في حساب الإجماع رأى الدولة المعتدية .

وإذا وقع الإعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس فتمثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده لل غاية المبينة في الفقرة السابقة ، وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده .

مادة ٧ — ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة ، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزماً لمن يقبله .

وفي الحالتين تنفذ قرارات المجلس في كل دولة وفقاً لنظمها الأساسية

مادة ٨ — تحترم كل دولة من الدول المشتركة في الجامعة نظام الحكم القائم في دول الجامعة الأخرى وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدول وتتعهد بأن لا تقوم بعمل يرمي الى تغيير ذلك النظام فيها .

مادة ٩ — لدول الجامعة العربية الرغبة فيما بينها في تعاون أوثق وروابط أقوى بما نص عليه هذا الميثاق أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض . والمعاهدات والاتفاقات التي سبق أن عقدتها أو التي تعقدتها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لا تلزم ولا تفيد الأعضاء الآخرين .

مادة ١٠ — تكون القاهرة المقر الدائم لجامعة الدول العربية ، والمجلس الجامعة أن يجتمع في أى مكان آخر يعينه .

مادة ١١ — ينعقد مجلس الجامعة انعقاداً عادياً مرتين في العام في كل من شهرى مارس وأكتوبر ، وينعقد بصفة غير عادية كلما دعت الحاجة الى ذلك بناء على طلب دولتين من دول الجامعة .

مادة ١٢ — يكون للجامعة أمانة عامة دائمة تتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين .

ويعين مجلس الجامعة بأكثرية ثلثي دول الجامعة الأمين العام . ويعين الأمين العام بموافقة المجلس الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين في الجامعة .

ويضع مجلس الجامعة نظاماً داخلياً لأعمال الأمانة العامة وشؤون الموظفين ويكون الأمين العام في درجة سفير والأمناء المساعدون في درجة وزراء مفوضين . ويعين في ملحق لهذا الميثاق أول أمين عام للجامعة .

مادة ١٣ — يعد الأمين العام مشروع ميزانية الجامعة ويعرضه على المجلس للموافقة عليه قبل بدء كل سنة مالية .

ويحدد المجلس نصيب كل دولة من دول الجامعة في النفقات ويجوز أن يعيد النظر فيه عند الإقتضاء .

مادة ١٤ — يتمتع أعضاء مجلس الجامعة وأعضاء لجانها وموظفوها الذين ينص عليهم في النظام الداخلي بالإمتيازات وبالحصانة الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم .
وتتكون مصونة حرمة المباني التي تشغلها هيئات الجامعة .

مادة ١٥ — ينعقد المجلس للمرة الأولى بدعوة من رئيس الحكومة المصرية وبعد ذلك بدعوة من الأمين العام .
ويتناوب ممثلو دول الجامعة رئاسة المجلس في كل انعقاد عادي .

مادة ١٦ — فيما عدا الأحوال المنصوص عليها في هذا الميثاق يكتفى بأغلبية الآراء لاتخاذ المجلس قرارات نافذة في الشؤون الآتية :

(أ) شؤون الموظفين .

(ب) إقرار ميزانية الجامعة .

(ج) وضع نظام داخلي لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة .

(د) تقرير فض أدوار الاجتماع .

مادة ١٧ — تودع الدول المشتركة في الجامعة الأمانة العامة نسخا من جميع المعاهدات والاتفاقات التي عقدها أو تعقدها مع أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها .

مادة ١٨ — إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تسحب منها أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة .

وللمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة وذلك بقرار يصدره بإجماع الدول عدا الدولة المشار إليها .

مادة ١٩ — يجوز بموافقة ثلثي دول الجامعة تعديل هذا الميثاق وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق ولإنشاء محكمة عدل عربية ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام .

ولا يبت في التعديل إلا في دور الانعقاد التالي للدور الذي يقدم فيه الطلب .
وللدولة التي لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذ دون التقيد بأحكام المادة السابقة .

مادة ٢٠ — يصدق على هذا الميثاق وملاحقه وفقا للنظم الأساسية المرعية في كل من الدول المتعاقدة .

وتودع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة ويصبح الميثاق نافذاً قبل من صدق عليه بعد انقضاء خمسة عشر يوما من تاريخ استلام الأمين العام وثائق التصديق من أربع دول .

حرر هذا الميثاق باللغة العربية في القاهرة بتاريخ ٨ ربيع الثاني سنة ١٣٦٤ (٢٢ مارس سنة ١٩٤٥) من نسخة واحدة تحفظ في الأمانة العامة . وتسلم صورة منها مطابقة للأصل لكل دولة من دول الجامعة .

ملحق خاص بفلسطين

منذ نهاية الحرب العظمى الماضية ، سقطت عن البلاد العربية المنساختة من الدولة العثمانية ، ومنها فلسطين ، ولاية تلك الدولة ، وأصبحت مستقلة بنفسها ، غير تابعة لاية دولة أخرى ، وأعلنت معاهدة لوزان أن أمرها لأصحاب الشأن فيها وإذا لم تكن قد مكنت من تولى أمورها فإن ميثاق العصبة في سنة ١٩١٩ لم يقرر النظام الذي وضعه لها إلا على أساس الاعتراف باستقلالها . فوجودها واستقلالها الدولي من الناحية

الشرعية أمر لا شك فيه ، كما أنه لا شك في استقلال البلاد العربية الأخرى ، وإذا كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال ظلت محجوبة لأسباب قاهرة ، فلا يسوغ أن يكون ذلك حائلا دون اشتراكها في أعمال مجلس الجامعة .

ولذلك ترى الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية أنه نظراً لظروف فلسطين الخاصة وإلى أن يتمتع هذا القطر بممارسة استقلاله فعلا يتولى مجلس الجامعة أمر اختيار مندوب عربي من فلسطين للاشتراك في أعماله .

ملحق خاص بالتعاون مع البلاد العربية

غير المشتركة في مجلس الجامعة

نظراً لأن الدول المشتركة في الجامعة ستباشر في مجلسها وفي لجنتها شئوننا يعود خيرها وأثرها على العالم العربي كله ولأن أمان البلاد العربية غير المشتركة في المجلس ينبغي له أن يراعها وأن يعمل على تحقيقها .

فإن الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية يعينها بوجه خاص أن توصي مجلس الجامعة ، عند النظر في إشراك تلك البلاد في اللجان المشار إليها في الميثاق ، بأن يذهب في التعاون معها إلى أبعد مدى مستطاع ، وفيما عدا ذلك ، بالألا يدخر جهداً لتعرف حاجاتها وتفهم أمانيتها وآمالها ، وبأن يعمل بعد ذلك على صلاح أحوالها وتأمين مستقبلها بكل ما تهيؤه الوسائل السياسية من أسباب .

ملحق خاص بتعيين الأمين العام للجامعة

اتفقت الدول الموقعة على هذا الميثاق على تعيين سعادة عبد الرحمن عزام بك أميناً عاماً للجامعة الدول العربية .

ويكون تعيينه لمدة سنتين . ويحدد مجلس الجامعة فيما بعد النظام المستعمل للأمانة العامة

(٣)

النظام الداخلي

لمجلس جامعة الدول العربية

المادة الأولى

تختار الدول الأعضاء في الجامعة تمثيلها الذين يتألف منهم المجلس ويزودون بوثائق اعتماد نيابتهم كما يزودون بوثائق تفويضهم كلها اقتضى الحال وتبلغ أسماؤهم للأمين العام.

المادة الثانية

يظل الممثلون محتفظين بصفتهم التمثيلية في المجلس ما لم تخطر الأمانة العامة بما ترى الدول إدخاله على هيئات تمثيلها من التغيير مع تزويد كل ممثل جديد بوثيقة اعتماد نيابته وتفويضه .

المادة الثالثة

تسلم وثائق الاعتماد والتفويض إلى الأمين العام الذي يقدم نتيجة فحصها للمجلس لإثباتها في مضبطة الجلسة .

المادة الرابعة

يحدد الأمين العام التاريخ الذي تبدأ فيه الدورة العادية في كل من شهرى مارس و أكتوبر .

وتستمر الدورة إلى أن يتم بحث المسائل المدونة في جدول الأعمال ما لم يقرر المجلس فض الدورة قبل ذلك .

المادة الخامسة

ينعقد المجلس في الدورات غير العادية في وقت لا يتجاوز الشهرين من تاريخ وصول طلب الإنعقاد القانوني للأمين العام .

المادة السادسة

في حالات الإعتداء المشار إليها في المادة السادسة من الميثاق يكون الإنعقاد في أقرب وقت ممكن خلال عشرة أيام من تاريخ وصول الطلب القانوني للأمين العام .

المادة السابعة

يوجه الأمين العام — أو من يقوم مقامه في حالة غيابه — الدعوة لأدوار الاجتماع العادية قبل اليوم المحدد لافتتاح الدورة بشهر على الأقل .
أما الاجتماعات غير العادية فتوجه الدعوة لها برقيا قبل خمسة أيام من التاريخ الذي يحدد للإنعقاد .

المادة الثامنة

يعد الأمين العام جدول أعمال المجلس ويبلغه للدول الأعضاء مع الدعوة للاجتماع .
ويدرج في جدول أعمال كل دورة عادية تقرير عن أعمال الأمانة العامة في المدة بين الدورتين وعن الإجراءات التي اتخذت لتنفيذ قرارات المجلس .
ويرفق بالجدول المذكورات المفصلة للمواضيع المعروضة والتقارير التي قد توجد عنها مقدمة من اللجان أو غيرها .

المادة التاسعة

يصادق المجلس في بداية كل دور إجتماع على جدول أعماله . وله أن يضيف إلى الجدول مسائل غير المدونة فيه بقرار يصدر بالأغلبية .

المادة العاشرة

لا يدرج في جدول أعمال الدورات غير العادية مسائل غير التي عقدت الدورة من أجل النظر فيها .
ويجوز للمجلس بإجماع الآراء أن يقرر النظر في غيرها من المسائل .

المادة الحادية عشرة

يكون إنعقاد المجلس صحيحاً إذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الأعضاء .
أما القرارات فيشترط لصحتها أن تكون بأغلبية أصوات دول الجامعة أو بأغلبية ثلثيها ^(١) أو بإجماع الدول طبقاً لنصوص الميثاق في كل حالة .

المادة الثانية عشرة

يحضر الأمين العام أو من ينييه عنه من مساعديه جلسات مجلس الجامعة .

المادة الرابعة عشرة

تسند رئاسة المجلس عند إفتتاح كل دورة إعتيادية بالتناوب على أساس الترتيب الهجائي لأسماء الدول الأعضاء في الجامعة .
ويظل الرئيس يباشر رئاسة المجلس إلى أن تسند خلفه في مستهل أعمال الدورة الإعتيادية التالية .

المادة الخامسة عشرة

يفتتح الرئيس الجلسة ويقفها ويرفعها ويدير أعمال المجلس ويراعى تطبيق أحكام الميثاق والنظام الداخلي ويعلن إقفال باب المناقشة ويطرح الإقتراح لأخذ الرأي فيه ويعمل على تأليف اللجان التي يقرر المجلس تأليفها ويبلغ المجلس الرسائل التي تخصه .

(١) المقصود بعبارة الثلثين هو الثلثان أو الأكثر من الثلثين فيما دون الإجماع .

المادة السادسة عشرة

إذا تعذر على الرئيس لسبب ما أن يتولى الرئاسة تولاها بدلاً منه أحد الممثلين لدولته بحسب ترتيبهم في وثيقة الإعتماد . وإذا لم يكن لدولته ممثل غيره أسندت الرئاسة الوقتية لأكبر رؤساء الوفود سناً .

المادة السابعة عشرة

للمجلس أن يعهد إلى أحد أعضائه بدرس موضوع معين والقيام بوظيفة المقرر عنه في المجلس .

وتوزع التقارير المقدمة في مثل هذه المسائل على الأعضاء قبل الجلسة التي يبحث فيها الموضوع بيوم على الأقل . ويتلى التقرير في الجلسة أو يكتفى بالتوزيع الذي تم مقدماً كما يرى المجلس . والمقرر على كل حال أن يدلى للمجلس بما يراه ضرورياً من الإيضاحات .

المادة الثامنة عشرة

للمجلس أن يؤلف لبحث موضوع معين لجاناً مؤقتة من بين أعضائه وحدهم أو بالاشتراك مع غيرهم - وله أن يستعين في هذه اللجان بالخبراء والإخصائيين . وله أن يرخص لهذه اللجان في الانتقال إلى بلاد الدول الأعضاء في الجامعة إذا رأى ضرورة لذلك من أجل إستيفاء بحث المسائل المحالة على هذه اللجان . وتقدم اللجان للمجلس تقارير بنتائج دراستها .

المادة التاسعة عشرة

يجب أن ترفق المسائل المحالة على المجلس من اللجان بتقارير وتعين اللجنة المختصة مقررراً لها يحضر إجتماع المجلس ليقدم كل ما يطلب منه من الإيضاحات ويشترك في المداولة دون الإقتراع ، إلا إذا كان المقرر عضواً في المجلس .

المادة العشرون

للأمين العام أن يوجه نظر المجلس أو الدول الأعضاء إلى أية مسألة يرى أنها قد تدىء العلاقات القائمة بين الدول الأعضاء أو بينها وبين الدول الأخرى .

المادة الحادية والعشرون

يتولى الأمين العام تنظيم سكرتارية المجلس وسكرتارية اللجان التى يعينها المجلس .

ويجوز أن يعاون الأمين العام فى جلسات المجلس أو يحل محله بها مندوب أو أكثر يتولى اختيارهم .

وللأمين العام أو لمندوبيه أن يقدموا للمجلس إقتراحات فى موضوعات غير المدرجة فى جدول الأعمال كما لهم فى كل وقت أن يعرضوا على المجلس تقارير أو بيانات شفوية عن أية مسألة يكون المجلس فى صدد بحثها وللرئيس أن يدعوهم إلى تقديم هذه التقارير أو إلقاء هذه البيانات .

المادة الثانية والعشرون

يشرف الأمين العام على وضع مضابط أو محاضر يدون فيها ما دار من المداولات وما اتخذ من القرارات فى إجتماعات المجلس العادية وغير العادية .

المادة الثالثة والعشرون

تقوم الأمانة العامة بتلقى وطبع وتبليغ الوثائق والتقارير والقرارات وتدوين وطبع وتبليغ مضابط ومحاضر الإجتماعات وحفظ وثائق المجلس فى محفوظات الجامعة وترجمة ما تدعو للضرورة لترجمته من كل ذلك ونشر البيانات عن الجلسات ويوجه عام تتولى كل المهام التى يرى بمجلس الجامعة تكليفها بها .

المادة الرابعة والعشرون

تتولى الأمانة العامة إعداد هذه المضابط والمحاضر وطبعتها وتوزيعها على أعضاء المجلس بأسرع ما يمكن وعلى من يريد تصحيح أقواله أن يبلغ ذلك للأمانة العامة في الثماني والأربعين ساعة التالية .

وبعد إنقضاء المدة المحددة لتصحيح الأقوال يعتمد المجلس المضابط والمحاضر ويوقع رئيس المجلس والأمين العام عليها .

المادة الخامسة والعشرون

يجوز للمجلس أن يقرر عدم وضع مضبطة لجلساته وفي هذه الحالة يكتفى بمحضر يثبت فيه القرار الذي يصدره المجلس بنصه . ويوزع هذا المحضر على الأعضاء أسوة بالمضابط ويعتمد من المجلس ثم يوقع عليه الرئيس والأمين العام .

المادة السادسة والعشرون

تدور المناقشات في المجلس وفق النظام الآتي :

- ١ — يبسط الرئيس الموضوع بسطاً مجملًا .
- ٢ — تعطى الكلمة للأمين العام أو المقرر ثم على التوالي للأعضاء بحسب ترتيب طلبها من الرئيس .
- ٣ — يعرض الرئيس على المجلس الاقتراح بإقفال باب المناقشة فإذا وافقت أغلبية المجلس أعلن الرئيس القرار بذلك .
- ٤ — تقدم مشروعات القرارات والتعديلات والإقتراحات التي يراد أخذ الرأي عليها مكتوبة ويكون أخذ الرأي بالمناداة بالاسم ويعلم الرئيس نتيجة أخذ الآراء .

المادة السابعة والعشرون

لا يعدل هذا النظام الداخلي إلا إذا قدم إقتراح بذلك وأقره المجلس بأغلبية الآراء .

(٤)

النظام الداخلي للجان

المادة الأولى

تنظم أعمال اللجان المشار إليها في المادة الثانية من ميثاق الجامعة بالسكيفية الآتية :

المادة الثانية

لكل دولة عضو في الجامعة أن تمثل بمندوب واحد أو أكثر في كل لجنة . ويكون لها صوت واحد ويجوز أن يعهد لشخص بذاته بتمثيل دولته في أكثر من لجنة . وتبلغ الدول أسماء ممثليها إلى الأمين العام مع تعيين اللجنة أو اللجان التي يمثلونها فيها .

المادة الثالثة

يظل الممثلون محتفظين بصفتهم التمثيلية كل في اللجنة المعين لها لمدة سنتين على الأقل ما لم تبدلهم دولهم .

المادة الرابعة

على الأمانة العامة أن تعاون اللجان على القيام بمهام أعمالها لتمكينها من الإلمام بالمواضيع التي تعنى ببحثها .

المادة الخامسة

يعين المجلس لكل لجنة من اللجان المشار إليها في الميثاق رئيسا لمدة سنتين على الأقل فإذا غاب انتخبت اللجنة من يقوم مقامه أثناء غيابه — وللأمانة العامة أن تنتدب من موظفيها من يحضر في اللجان للاشتراك في أعمالها .

المادة السادسة

ينتدب الأمين العام أحد موظفي الأمانة العامة المتخصصين في الشؤون المعهود بها لكل لجنة ليكون مسكرا لها .

المادة السابعة

يجتمع اللجان في مقر الجامعة ويجوز لها بموافقة الأمين العام أن تقرر الاجتماع في بلد آخر من بلاد الجامعة إذا قصت ضرورات العمل بذلك .

المادة الثامنة

تدعو الأمانة العامة للجنة الانعقاد .

ويراعى في تحديد مواعيد الاجتماع الزمن اللازم لوصول الدعوة لأربابها وحضور الأعضاء من أبعد البلاد عن مقر الجامعة .

المادة التاسعة

يكون انعقاد كل لجنة صحيحاً إذا حضره ممثلون لأغلبية الدول أعضاء الجامعة وتصدر القرارات بأغلبية الدول الممثلة .

المادة العاشرة

توضع لاجتماعات اللجان محاضر تدون فيها خلاصة مداولاتها والنص الكامل للقرارات التي تتخذها .

المادة الحادية عشر

تسكون أعمال اللجان في المهام المرسومة لها في الميثاق تحضيرية تصاغ على صورة مشروعات إتفاقات تعرض على مجلس الجامعة .
ولها كذلك أن تقدم للمجلس بما يعرض لها في أبحاثها من توصيات أو اقتراحات

المادة الثانية عشرة

يجوز للجان الأصلية أن تؤلف من بين أعضائها لجاناً فرعية تخصص كل منها لشأن من الشؤون الفنية المناوطة بها اللجنة الأصلية .
وتسكون اللجان الفرعية دائمة أو مؤقتة تبعاً لما تقرره اللجنة الأصلية وتبلغ

الدول الأعضاء في الجامعة كل قرار خاص بتأليف لجنة فرعية دائمة مع بيان المهمة المجهود لها بها .

المادة الثالثة عشرة

لكل لجنة أن توصي بالدعوة إلى عقد مؤتمرات تمثل فيها الدول الأعضاء في الجامعة والبلاد العربية الأخرى عند الاقتضاء للاستئناس برأى هذه المؤتمرات في المسائل التي تدخل في اختصاص اللجنة ويتولى الأمين العام الاتصال بدول الجامعة لتنفيذ هذه التوصية .

(٥)

النظام الداخلي للأمانة العامة

المادة الأولى

الأمين العام لجامعة الدول العربية ينوب عن الجامعة فيما يتخذ من إجراءات في حدود نصوص الميثاق وقرارات مجلس الجامعة وميزانيتها المعتمدة من المجلس . وهو المسئول وحده أمام مجلس الجامعة عن جميع أعمال الأمانة العامة . وعن تطبيق أنظمة العمل في إدارات الأمانة العامة وأقسامها التي تقوم بأعمالها تحت إشراف الأمين العام وبموافقته .

المادة الثانية

يكون تعيين الأمين العام لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد . ويسرى هذا الحكم على الأمين العام الحالي .

المادة الثالثة

يعاون الأمين العام في الإشراف على أعمال الأمانة العامة أمناء مساعدون يحدد

عدددهم في الميزانية بناء على اقتراح الأمين العام تبعاً لضرورات العمل ومدير مكتبه يباشر الإدارة العامة . ويتولى كل منهم الاشراف على بعض إدارات العمل وشعبه .

المادة الرابعة

إذا طرأ ما يستوجب غياب الأمين العام فله أن يندب من مساعديه من يحل محله أثناء غيابه مع مراعاة قاعدة التسلسل في المنصب .

المادة الخامسة

تتكون الأمانة العامة من إدارات وشعب برئاسة الأمين العام .
ويعاونته أمناء مساعدون ومدير مكتب يتولى الإدارة العامة .
تتصل الإدارات التالية بالأمين العام مباشرة :

١ — مدير مكتبه المتولى أعمال الإدارة العامة ويشرف على :

(أ) إدارة السكرتارية ، وتقوم بالتحريرات في الشؤون العامة التي لا تدخل في إختصاص الإدارات الأخرى والقيام بأعمال سكرتارية المجلس أثناء انعقاده وبشئون المراسيم .

(ب) القسم المالى ، ويقوم بكل الشؤون المالية للجامعة من تحضير ميزانيتها ومراقبة تنفيذها ومسك حسابات الجامعة وحسابات صندوق الإيداع للمستخدمين ويقوم رئيس القسم المالى بأعمال سكرتارية لجنة الموظفين وبسكرتارية الهيئة التي تشرف على إدارة أموال صندوق الإيداع وبجميع ما يتعلق بالمستخدمين مالياً وإدارياً .

(ح) قسم المحفوظات ، يقوم بكل ما يتعلق باستلام البريد وتصديره وحفظ أوراق الجامعة وأسانيدها الرسمية وترتيبها وقيد المكاتبات الصادرة والواردة ومراقبة إنجاز التصرف في المسائل المحالة على الإدارات المختلفة

والنذير بها في المواعيد المقررة في التعليمات . ويقوم القسم بضبط بطاقات حركة الملفات وسيرها .

(٤) مكتبة الجامعة .

(هـ) التلاميذ المعينين تحت التدريب .

(و) معاون قصر الجامعة وأمين عهدة موجوداته وتوريداته ورئيس الخدم فيه .

(ز) مستخدمى التليفون .

(ح) السواقين والأتباع .

٢ — الإدارة السياسية ، وتقوم بدراسة المواضيع وتحضير المشاريع وتأمين المراسلات المختصة بالشئون السياسية العائدة للبلدان العربية وما كان له علاقة بالدول العربية من شئون السياسة العالمية .

٣ — شعبة الصحافة والنشر .

الإدارات الأخرى :

١ — إدارة الشئون الاقتصادية وتقوم بدراسة المواضيع الاقتصادية وتحضير المشاريع والتقارير وتأمين المراسلات في الشئون الاقتصادية والمالية والتجارية وشئون الجمارك والعملية والأمور الزراعية والصناعية وشئون المواصلات والسكك الحديدية والطرق والملاحة والبرق والهيدرو .

٢ — إدارة الشئون الثقافية ، وتقوم بالدراسة التحضيرية للمسائل الثقافية والتعليمية وتوحيد التشريعات الخاصة بالبلاد العربية .

٣ — إدارة الشئون الإجتماعية والصحية ، وتقوم بالدراسات الخاصة بمسائل الهجرة والعمل وحركات العمال وحماية الطفولة والشئون الصحية ومسائل التعاون بين البلاد العربية في هذه الشئون .

٤ - إدارة الشؤون القانونية ، وتقوم بإبداء الرأى القانونى فى كل ما يطلب منها متعلقاً بشئون الأمانة العامة وبدراسة مسائل القانون الدولى العام والخاص والمعاهدات التى تعقدها الدول العربية وتقديم تقاريرها عن ذلك إلى الأمين العام ودراسة القوانين والنظم المتعلقة بشئون الجنسية والجوازات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين وإقتراح الوسائل الكفيلة بإزالة تنازع القوانين فى مسائل الجنسية والمؤدية إلى تيسير تنفيذ الأحكام وتبسيط إجراءات الجوازات والتأشيرات فى علاقات بلاد الدول الأعضاء فى الجامعة ببعضها .

المادة السادسة

تؤلف كل إدارة من مديرين ووكلاء إدارة ورؤساء شعب وأقسام ومن عدد كاف من الموظفين والاتباع يقرر فى الميزانية .

(٦)

لأئحة شئون الموظفين

يتألف كادر موظفى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية من الوظائف ذوات الدرجات الآتية :

الكادر المقترح ^(١)	الكادر الحالى	
جيه	جيه	(١) الأمين العام
٢٥٠٠	٢٥٠٠	١ - الأمين العام بدرجة سفير بمرتبة ثابتة قدره
		(ب) الموظفون الرئيسيون
١٨٠٠	١٨٠٠	١ - أمناء مباحثون (بدرجة وزير مفوض) بمرتبة ثابتة

(١) هو المعمول به .

السكادر المقترح	السكادر الحالي	
جنيه	جنيه	
١٢٠٠	١٢٠٠	٢ — مدير مكتب الأمين العام والإدارة العامة (بدرجة مدير عام) بمرتبة ثابت ...
١١٤٠ — ٩٦٠	١٠٨٠ — ٩٠٠	٣ — موظفون من درجة قائمين بالأعمال ...
٩٦٠ — ٧٨٠	٩٠٠ — ٧٢٠	٤ — موظفون من درجة سكرتير أول ...
		(ح) الموظفون
٧٨٠ — ٦٠٠	٧٢٠ — ٥٤٠	١ — موظفون من درجة سكرتير ثان ...
٦٠٠ — ٤٨٠	٥٤٠ — ٤٢٠	٢ — موظفون من درجة سكرتير ثالث ...
٤٨٠ — ٣٦٠	٤٢٠ — ٣٠٠	٣ — موظفون من درجة ملحق أول ...
٣٦٠ — ٢٤٠	٣٠٠ — ١٨٠	٤ — موظفون من درجة ملحق ثان ...
١٨٠	١٢٠	٥ — تلاميذ بمرتبة ثابت ...
		(د) الكتبة
٣٠٠ — ١٤٤	—	١ — كتبة ...

ويلحق بكادر الموظفين مستخدمون خارج الهيئة يقرر عددهم وماهياتهم في الميزانية السنوية .

المادة الثانية

يؤدي موظفو الجامعة قبل مباشرتهم العمل اليمين الآتية :
« أقسم أن أكون مخلصاً للجامعة الدول العربية وأن أؤدي أعمالها بالذمة والشرف »

المادة الثالثة

يؤدي الأمين العام والأمراء المساعدون اليمين أمام مجلس الجامعة ويؤديها بقية

الموظفين أمام الأمين العام أو يكتبونها بخط يدهم ويرسلونها بالبريد للأمين العام إن كانوا عند التعيين بعينين عن مقر الجامعة وذلك بصفة مؤقتة لحين حضورهم إلى مقر الجامعة .

المادة الرابعة

ليس لأحد من موظفي الأمانة العامة أن يقبل أى رتبة أو وسام إلا بموافقة مجلس الجامعة .

المادة الخامسة

لا يجوز للموظفين أن يجمعوا بين العمل فى الجامعة وأى عمل آخر بغير إذن كتابى من الأمين العام .

المادة السادسة

يجب على موظفى الجامعة أن يلتزموا منتهى الكتمان لأعمال الجامعة وأمانتها وألا ينشروا بغير إذن الأمين العام أى مؤلف أو مقال أو نشرة وألا يلقوا خطاباً عن الجامعة وأعمالها وألا يذيعوا أو يبلغوا لاية جهة أو لاية شخص أية معلومات ولا يبدو أية آراء علنية فى الشؤون المتصلة بالجامعة إلا بصفة رسمية أو بترخيص من الأمين العام

المادة السابعة

موظفو الأمانة العامة لجامعة الدول العربية مسئولون عن أعمالهم أمام الأمين العام فى حدود هذا النظام .

المادة الثامنة

يتمتع بالامتيازات وبالخصانة الدبلوماسية الأمين العام للجامعة والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون لغاية درجة سكرتير أول أثناء قيامهم بعملهم .

المادة التاسعة

- يشترط للخدمة في وظائف الجامعة المحددة في الكادر أن يكون المرشح :
- أولاً — من رعايا إحدى الدول الأعضاء في الجامعة .
- ثانياً — قد بلغ من العمر عشرين سنة ميلادية .
- ثالثاً — حسن السير والسلوك ولم تصدر في حقه أحكام مخلة بالشرف .
- رابعاً — حاصلاً على المؤهلات العلمية أو المراتب والكفاءة التي تتطلبها الوظيفة المرشح لها .
- خامساً — خالياً من الأمراض ومن العاهات المانعة أو المعطلة لأداء الوظيفة .

المادة العاشرة

للأمين العام أن يعين موظفين بعقود لمدة محددة من أبناء الأقطار العربية الأخرى

المادة الحادية عشرة

للأمين العام أن يقرر عمل إمتحان مسابقة لطالبي الاستخدام إذا رأى ضرورة لذلك .

المادة الثانية عشرة

يراعى عند انتخاب الموظفين أن توزع الوظائف بقدر الإمكان بين رعايا جميع الدول الأعضاء .

المادة الثالثة عشرة

الموظفون الرئيسيون الذين لا يصبح تعيينهم نهائياً إلا بعد موافقة المجلس هم الموظفون من درجة سكرتير أول فما فوقها .

المادة الرابعة عشر

يكون تعيين الموظفين عدا الرئيسيين لمدة سنة تحت التجربة ثم يثبت بقرار من الأمين العام من تقرر لجنة الموظفين صلاحيتهم .

المادة الخامسة عشرة

تنتهى خدمة الموظف عند ما يبلغ من العمر ٦٠ سنة ميلادية .
ويجوز الاتفاق مع الموظفين الرئيسيين على الاستمرار في الخدمة عند بلوغ تلك السن لمدة محددة .

المادة السادسة عشرة

يجوز للامانة العامة أن تستمير موظفين من ذوى الخبرة والكفاءة من حكومات الدول الاعضاء في الجامعة .
ويراعى في استعارتهم التقارب في الدرجات بين المنصب الذى يشغله الموظف في بلده والمنصب المراد إسناده إليه في الجامعة .
ويمنح الموظف المستعار أول مرتبة درجة الوظيفة المسندة إليه ويسرى عليه نظام العلاوات .

المادة السابعة عشرة

المستعارون من موظفي الحكومة المصرية يمنحون مكانة بنسبة ٢٥ ٪ من ماهياتهم والمستعارون من موظفي حكومات الدول الاعضاء الأخرى يمنحون بدل اغتراب بنسبة ٥٠ ٪

المادة الثامنة عشرة

يمنح المعينون من غير القطر المصرى مكافأة استقرار توازي مرتبة مئة شهرين يدفع نصفها عند دخولهم في الخدمة والنصف الآخر بعد مضي سنتين ولا يمنح بدل اغتراب ولا مكافأة استقرار للموظفين إن كانوا من المقيمين عادة في القطر المصرى .

المادة التاسعة عشرة

الكتيبة والمستخدمون الخارجون عن هيئة الموظفين يعينون ويفصلون بقرار من الأمين العام بناء على اقتراح مدير مكتبه .

المادة العشرون

تؤلف في الأمانة العامة لجنة للموظفين من مدير مكتب الأمين العام والإدارة العامة رئيسا ومن مديري الإدارات المختلفة أعضاء ، وتكون اقتراحاتها وقراراتها بالأغلبية المطلقة .

المادة الحادية والعشرون

تختص لجنة الموظفين بالنظر في شئونهم من حيث :

- (١) الترشيح للتعيين وشروطه .
- (٢) إجراء الإمتحانات .
- (٣) إقتراح التثبيت .
- (٤) إقتراح الترقيات والعلاوات والحرمان منها للموظفين من درجة سكرتير ثان فما دونها .
- (٥) تأديب الموظفين المنصوص عليهم في الفقرة السابقة .

المادة الثانية والعشرون

في حالة غياب الرئيس يرأس اللجنة أقدم مديري الإدارات ، وفي حالة غياب أحد مديري الإدارات يجوز للجنة أن تقرر نذب أحد وكلائه ليحل محله في هيتها .

المادة الثالثة والعشرون

يمنح الموظفون العلاوات في ما هيأتهم كل سنتين ابتداء من أول السنة المالية التالية لانقضاء سنتين من تاريخ تعيينهم أو ترقيتهم أو حصولهم على آخر علاوة .

وتسكون العلاوات بالفئات الآتية في الحدود المقررة لكل درجة :

١٠ جنيتها للموظفين من درجة قائم بالأعمال إلى درجة ملحق أول .

٣٠ جنيتها للموظفين من درجة ملحق ثان .

١٢ جنيتها للكتابة .

المادة الرابعة والعشرون

يعطى المستخدمون الخارجون عن الهيئة علاوة قدرها ستة جنيهات في السنة مرة كل سنتين .

المادة الخامسة والعشرون

الوظائف المنشأة أو التي تخلق بين وظائف الأمانة العامة تملاً بقدر الإمكان بطريق الترقية .

المادة السادسة والعشرون

من يرقى لدرجة أعلى يعطى أول مربوط هذه الدرجة وإذا كانت ماهيته معادلة لتلك البداية بمنح علاوة ترقية لا تقل عن مقدار علاوة الدرجة المرقى إليها .

المادة السابعة والعشرون

لكل موظف الحق في الحصول على إجازة سنوية قدرها شهر في العام ويجوز جمع المدد على أن لا يتجاوز ما يرخص به ثلاثة شهور في السنة ، ويضاف إلى ذلك مدة السفر ذهاباً وإياباً .

المادة الثامنة والعشرون

الترخيص بالإجازات خاضع على كل حال لسياح ظروف العمل به ، ويراعى في الترخيص أن يكون على التوالي بحيث تيسر إنباة الموظفين بعضهم عن بعض في القيام بأعمالهم .

المادة التاسعة والعشرون

للخارجين عن الهيئة الحق في إجازة سنوية لمدة خمسة عشر يوماً ويجوز جمع المدد على أن لا يتجاوز ما يرخص به شهرين مرة واحدة .

المادة الثلاثون

لكل موظف أو مستخدم خارج الهيئة الحق في اجازة مرضية بناء على تقرير طبيب معتمد من الأمانة العامة لا تزيد عن شهرين بمرتب كامل وأربعة أشهر بنصف مرتب .

وإذا زادت مدة المرض على ذلك جاز منح المريض شهرين آخرين بغير مرتب وبعد ذلك ينظر في أمره بمعرفة لجنة الموظفين .

المادة الحادية والثلاثون

تختص بتأديب الموظفين الرئيسيين لجنة عليا قوامها الأمين العام والأمناء المساعدون وعضو من مجلس الجامعة ينتخب لهذا الغرض .

ولا تكون قرارات هذه الهيئة نهائية إلا بعد موافقة مجلس الجامعة عليها .

وللجنة أن تقرر وقف الموظف عن العمل إلى أن يمرض أمره على المجلس .

المادة الثانية والثلاثون

يحال الموظف على اللجنة التأديبية بقرار من الأمين العام تبين فيه المخالفة بتفصيل كاف .

المادة الثالثة والثلاثون

الجزاء التأديبية هي :

- (١) خصم الماهية حتى ثلاثة أشهر .
- (٢) الوقف عن العمل مع الحرمان من الماهية لمدة أقصاها ثلاثة أشهر .
- (٣) الفصل من الخدمة .

المادة الرابعة والثلاثون

قرارات مجلس الجامعة في صدد تأديب الموظفين نهائية وكذلك قرارات لجنة الموظفين إلا في حالة الفصل فيجوز إستئنافها أمام اللجنة العليا التي يكون قرارها نهائيا .

المادة الخامسة والثلاثون

للأمين العام أن يوقع على الموظفين من من كل الدرجات الجزاءات الآتية :

- (١) التنبية .
- (٢) الإنذار .
- (٣) خصم المرتب لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً .
- (٤) الحرمان من العلاوة أو الترقية .

المادة السادسة والثلاثون

للأمين العام أن يعاقب المستخدمين الخارجين عن الهيئة بما يتناسب مع الذنب .

المادة السابعة والثلاثون

من يفصل من الخدمة لآى سبب من الأسباب يسترد حقوقه في صندوق الإيداع

المادة الثامنة والثلاثون

إذا فصل الموظف لغير سبب تأديبي يمنح مكافأة عن مدة خدمته بنسبة ماهية نصف شهر عن كل سنة من مئى الخدمة .

المادة التاسعة والثلاثون

يستحق الموظف ماهيته من تاريخ مباشرته العمل .

المادة الأربعون

يصرف بدل التمثيل للرؤساء المقرر لهم مقسطاً على اثنى عشر شهراً مع ماهيتهم وينشأ حقهم فى هذا البدل مع الحق فى الماهية .

المادة الحادية والأربعون

يمنح الموظفون المنتدبون للعمل فى غير مقر الجامعة (القاهرة) بدل سفر بنسبة

٢ ٪ من الماهية الشهرية عن كل ليلة يقضونها بعيداً عن مقر عملهم في داخل القطار المصرى ، بشرط ألا يقل بدل السفر عن أربعين قرشاً في الليلة .

المادة الثانية والأربعون

إذا كانت المأمورية المنتدب لها الموظف خارج القطار المصرى يمنح الموظف ٥ ٪ من ماهيته الشهرية عن كل ليلة تقضى في الاراضى الأجنبية .
ويجوز أن يزيد البدل على ذلك بقرار خاص يصدر من الأمين العام تبعاً لظروف المأمورية الخاصة ومقتضياتها وتبعاً للجهات التى تؤدى فيها .

المادة الثالثة والأربعون

يكون للموظفين المنتدبين في مأموريات الحق في أجرة الانتقال بالسكك الحديدية والبواخر في الدرجة الثانية لمن كانت ماهياتهم دون الخمسة والعشرين جنيهاً شهرياً وفي الدرجة الأولى إن زادت عن ذلك .

المادة الرابعة والأربعون

السفر بالطائرات عند الإنتداب للمأموريات لا يكون إلا بقرار خاص من الأمين العام .

المادة الخامسة والأربعون

الموظفون الذين يستعارون من حكومات الدول الأعضاء في الجامعة والذين تختارهم الجامعة من البلاد البعيدة عن مصر وتستدعيهم لخدمتها يفتقلون إلى مقر الجامعة على نفقتها في الدرجة المقررة لوظائفهم . وكذلك يعودون إلى بلادهم التى جاؤا منها على نفقتها عند إنتهاء خدمتهم .

أما غيرهم من طالبي الاستخدام فتكون أسفارهم على نفقتهم سواء لاستلام العمل أو للعودة بعد انفصالهم .

المادة السادسة والأربعون

ينشأ في الجامعة صندوق إدخار للموظفين والمستخدمين الخارجين عن الهيئة .
وموارد الصندوق هي الاستقطاع الشمرى من الماهيات بنسبة مئوية تحددها لائحة
الصندوق ومثلها تدفعه الجامعة للصندوق ويستثمر المال المتجمع بهذه الطريقة لمصلحة
المشركين .

ويضع الأمين العام اللائحة الخاصة بهذا الصندوق التى تتضمن قواعد الاشتراك
واستثمار الأموال والحقوق التى تكون للمشركين فيه .

المادة السابعة والأربعون

يحدد الأمين العام أيام العطلات ومواعيد العمل الرسمية والمكافآت التى تمنح لمن
يؤدون عملاً فى غير هذه المواعيد .

المادة الثامنة والأربعون

يعمل بهذه اللائحة ابتداء من تاريخ التصديق عليها . وتنفذ الأحكام المالية الواردة
فيها اعتباراً من أول يناير سنة ١٩٤٦

مراجع البحث

أولا - وثائق رسمية

- (١) ميثاق جامعة الدول العربية
- (٢) النظام الداخلي لمجلس الجامعة العربية
- (٣) النظام الداخلي للجان الدائمة
- (٤) النظام الداخلي للأمانة العامة
- (٥) لائحة شؤون الموظفين
- (٦) مجموعة معاهدات المملكة العربية السعودية من ١٩٢٢ - ١٩٤٤ ، وزارة الخارجية ، مكة ، ١٩٤٣
- (٧) سوريا الكبرى ، الكتاب الأردني الأبيض (مجموعة وثائق رسمية) عمان ١٩٤٧
- (٨) القضية الفلسطينية والأمم المتحدة (مجموعة وثائق رسمية) وزارة الخارجية السورية ، دمشق ١٩٤٧
- (٩) وثائق رسمية مختلفة عن نشاط الجامعة العربية وأعمالها .
- (١٠) مذكرات مختلف أحزاب الأقطار العربية المقدمة إلى الجامعة العربية .
- (١١) ميثاق الأمم المتحدة
- (١٢) النظام الداخلي للجمعية العمومية للأمم المتحدة
- (١٣) تقارير رسمية عن مؤتمر سان فرانسيسكو
- (١٤) Official Records of the Security Council
- (١٥) Problems of War and Peace, Int. Conferences 1941 - 1945, Cairo-

ثانياً — باللغة العربية

- (١٦) أنيس زكريا النصولي : أسباب النهضة العربية في القرن التاسع عشر ١٩٢٦
- (١٧) أمين سعيد : الثورة العربية الكبرى
- (١٨) راشد البراوي ، الدكتور ، ، مشروع سوريا الكبرى ، القاهرة ١٩٤٧
- (١٩) سليمان حزين . الجامعة العربية ، مقوماتها الجغرافية والتاريخية ، مجلة الكتائب المصرية ، يناير ١٩٤٦
- (٢٠) عبد الحيد بدوي باشا ، الدكتور ، جامعة الدول العربية ، مجلة الجمعية المصرية للقانون الدولي العدد الأول ١٩٤٥
- (٢١) عبد الرحمن شهنند ، الدكتور ، التطور الإجتماعي والسياسي الحديث في الشرق الأدنى ، مجلة المقتطف أكتوبر ١٩٣١
- (٢٢) عبد الرحمن عزام باشا : الجامعة العربية والوحدة العالمية ، القاهرة ١٩٤٦
- (٢٣) عبد الرزاق الحسني : تاريخ الوزارات العراقية ، صيدا ١٩٣٣
- (٢٤) عبد الفتاح إبراهيم : على طريق الهند ، مطبعة الأهالي ، بغداد
- (٢٥) عبد المجيد عباس ، الدكتور ، : العلاقة بين الجامعة العربية والمنظمات الإقليمية مجلة الجمعية المصرية للقانون الدولي المجلد الثاني ١٩٤٦
- (٢٦) مجيد خدوري ، الدكتور ، : المسألة السورية ، الموصل ١٩٣٢
- (٢٧) وديع فرج ، الدكتور ، : مصر والاتفاقات الإقليمية ، القاهرة ١٩٤٧
- (٢٨) هيئة الأمم المتحدة في تجربتها الأولى ، منشورات الجمعية المصرية للقانون الدولي يوليو ١٩٤٦
- (٢٩) موقف الأمة المغربية من — الحماية الفرنسية ، منشورات « حركة المغربية » ، تطوان ١٩٤٦

ثالثاً — باللغة الإنجليزية

- 30 — Antonius (G), The Arab Awakening, London 1938
- 31 — Dali (W), Is Arab Union Possible ? Cairo 1945.
- 32 — Dean (v.M) the Four Cornerstones of Peace, New York, 1945.
- 33 — Fenwick (ch.), The Inter-American Regional System, The American Political Science Review, June 1945.
- 34 — Gibbs (), Towards Arab Unity, Foreign Affairs, October 1945;
- 35 — Hayes (C.), Essays on Nationalism, New York, 1928.
- 36 — Hourani (A;K.) Syria and Labanon, a Political Essay, London 1946
- 37 — Hitti, (Ph.) History of the Arabs, London 1946
- 38 — Ireland (Ph.) The Near East, Problems and Prospects, Chicagoo 1942
- 39 — Julien (Ch.A) French Difficulties in the Middle East, Foreign Affairs, January 1946
- 40 — Khadduri (M.) Arab League as Regional Agreement, American Journal of International Law, October 1946.
- 41 — Oppenheim, International Law, 1926 - 1928.
- 42 — Philimore (R) International Law, 3rd éd. 1882.
- 43 — Rowe (L.S.) Pan American Union, 1940.
- 44 — Summers (R) Dumborton Oaks, (collection of articles on) New York, 1945)
- 45 — Tcheney-Hyde, International Law, Boston 1922.
- 46 — Tonybee (A), Survey of International Affairs, the Islamic World, Since the Peace Settlement. Vol 1, 1927, London.
- 47 — Whitaker (A. P.) the role of Latin America in relation to current trends in International Organization — The American Political Science Review. June 1945.

رابعاً — باللغة الفرنسية

- 48 — Anzilotti, Cours de Droit International, Paris 1929.
- 49 — Arégui (J. R. de Orue y), Régionalisme et Organisation Internationale, Recueil Des Cours de L'Académie de Droit International de LaHaye, 1935 - III, t. 53.
- 50 — Barraine (R), La Règ'lémentation des rapports internationaux et l' Organisation des Nations Unies, Paris 1946.

- 51 — Basdevant (G) Règles Générales du Droit de La Paix, Recueil, 1934-I - t. 47.
- 52 — Basdevant (G), Conclusion et Rédaction des Traités Recueil 1926 - V - t. 15.
- 53 — Bègues (F), Théorie Générale de la Spécialité des Personnes Morales, thèse, Paris, 1908.
- 54 — Bourquin (M.) Vers une Nouvelle Société des Nations. Neuf châtél, 1945.
- 55 — Bourquin (M.) Le Problème de la Sécurité, Recueil 1934 - III - t. 49
- 56 — Briery () Règles Générales du Droit de la Paix, Recueil, 1936-IV-t. 58
- 57 — Brouckère (L.), La Prévention de la Guerre. Recueil, 1934 - IV-t 50.
- 58 — Berezowski (), les Sujets non Souverains du Droit International Recueil, t. 65.
- 59 — Diamandescio (J.) Le Problème de l'Agression dans le Droit Int. public Actuel, these, Paris 1935.
- 60 — Eles (G), Le Principe de L'Unanimité dans la Société des Nations, thèse, Paris, 1935.
- 61 — Fauchille, Traité du Droit International, Paris 1922.
- 62 — Freytagh Loringhoven (Baron Axel von), Les Ententes Régionales, Recueil, 1936 - II, t. 56.
- 63 — Gascon Y Marin, Les Fonctionnaires Internationaux. Recueil, 1932-II ' t. 41.
- 64 — Genet (R) La Société des Nations et le Droit d'Ambassade, Revue de Droit Int. et de Législation Comparée
- 65 — Gérard (E) Théorie de la Légitime Défense en Droit International Recueil 1934 - III - t. 49.
- 66 — GonsiOrowski, La Société des Nations et le Probleme de la Paix. Paris, 1930.
- 67 — Hammarskjöld (A.), Les Immunités des Fonctionnaires investies de Fonctions Internationales 1936 - II-t. 56
- 68 — Hobza (A) La Petite Entente, R. D. I. L. C., 1933,
- 69 — Jennigs, La Personnalité Internationale de l'Empire Britanniques R. D. I. L. C. t. 9.
- 70 — Kaasik (N) L'Evolution de L'Union Baltique, Revue Générale de Droit Int. Public 1934.
- 71 — Kelsen (H) Théorie Générale du Droit International, Recueil 1934 - I t. 47.

- 72 — Khalatbary (A) L'Iran et le Pacte Oriental, thèse, Paris, 1938.
- 73 — Kuns (J) Une Nouvelle Théorie de l'État Fédéral. R. D. I. L. C. 1930
- 74 — Lauterpacht (H) La Théorie des Différends non Justiciables en Droit International. Recueil, 1930 - IV, t. 34.
- 75 — Le Bon (G.) La Civilisation des Arabes, Paris 1885.
- 76 — Le Fur, (L) Etat Fédéral et Confédération d'Etats, Thèse, Paris 1896
- 77 — Lugol (J) Le Panarabisme. Le Caire 1946.
- 78 — Mouskhèly (M.) La Ligue des Etats Arabes, extrait de la revue Al-Kanoun va . IKtisad' June 1946.
- 79 — Michoud, Théorie de la Personnalité Morale
- 80 — Pépin (E) Le Panaméricanisme, Paris 1938.
- 81 — Petrovitch, L'Union et la Confédération Balkaniques, these, Paris 1934.
- 82 — Radovanovitch La Petite Entente, R. G. D. I. P., 1938.
- 83 — Radovanovitch, L'Evolution de L'Entente Balkanique, R. D. I. L. C; 1934.
- 84 — Ray (J) Commentaire du Pacte de la Société des Nations, Paris 1930
- 85 — Redslob, Théorie de la S.D.N. Paris 1927
- 86 — Saritch (R), La Petite Entente, thèse, Paris, 1933.
- 87 — Scelle. (G), Précis de Droit des Gens, Paris 1932.
- 88 — Scelle. Critique de la soi-disant Domaine de la compétence Réservée, R. D. I. L. C, 1933.
- 89 — Siotto Pintor. Les Sujets du Droit International autres que les Etats, Recueil 1932-III t. 41.
- 90 — Strupp (K) Règles Générales du Droit de la Paix Recueil, 1934 I, t. 47.
- 91 — Vulcani (C); Le Pacte Balkanique; R. G. D. J. P., 1934.
- 92 — Williams (J. F.) la Doctrine de la Reconnaissance en Droit International, Recueil 1933 - II - t. 44.
- 93 — Yeepees (J. M.) La Conférence de Lima et le Progrès du Droit International, R. G. D. I. 1939
- 94 — Yeepees (J. M), Le Panaméricanisme au point de vue historique, juridique et politique. Paris, 1936.

فهرست إجمالى

٧ — ٣	توطئة
٣٢ — ٩	مقدمة : نشوء الوعي القومى العربى وتطوره

الكتاب الأول

الجامعة العربية من الناحية الاتحادية

٤٢ — ٢٥	الفصل الأول : أهداف الجامعة
	الفصل الثانى : تنظيم الجامعة
٤٤ — ٤٣	كلية إجمالية
٥٤ — ٤٥	المبحث الأول . مجلس الجامعة
٦٠ — ٥٥	المبحث الثانى . اللجنة السياسية
٦٥ — ٦١	المبحث الثالث . اللجان الدائمة
٧٤ — ٦٦	المبحث الرابع . الأمانة العامة
	الفصل الثالث : اختصاصات الجامعة والدول الأعضاء
٧٥	كلية إجمالية
٩٢ — ٧٦	المبحث الأول . اختصاصات الجامعة
	المبحث الثانى . مساهمة الدول الأعضاء فى تكوين
٩٧ — ٩٣	إرادة الجامعة
١١٥ — ٩٨	المبحث الثالث . المركز القانونى للدول الأعضاء
	الفصل الرابع : الطبيعة القانونية للجامعة العربية
١١٦	كلية إجمالية

المبحث الأول . شخصية الجامعة من الناحية الاتحادية

١٢٥ — ١١٧ . ازام الدول الأعضاء ،

المبحث الثاني . شخصية الجامعة من الناحية الدولية ١٣٤ — ١٢٦

المبحث الثالث . وضع الجامعة بين الاتحادات الدولية ١٤٠ — ١٣٥

الكتاب الثاني

الجامعة العربية من الناحية الإقليمية

١٤٤ — ١٤٣ كلية إجمالية

١٥٣ — ١٤٥ الفصل الأول : تطور الفسكرة الإقليمية في تنظيم السلم

١٦٣ — ١٥٤ الفصل الثاني : الصفة الإقليمية للجامعة

١٨٦ — ١٦٤ الفصل الثالث : تنظيم فض المنازعات بالطرق السلمية

٢٠٨ — ١٨٧ الفصل الرابع : تنظيم قمع الاعتداء

٢٢٥ — ٢٠٩ كلية ختامية

٢٣١ — ٢٢٦ ملحقات : (١) بروتوكول الإسكندرية

٢٤٠ — ٢٣٢ (٢) ميثاق جامعة الدول العربية

٢٤٦ — ٢٤١ (٣) النظام الداخلي لمجلس الجامعة

٢٤٩ — ٢٤٧ (٤) النظام الداخلي للجان الدائمة

٢٥٢ — ٢٤٩ (٥) النظام الداخلي للأمانة العامة

٢٦٢ — ٢٥٢ (٦) لائحة شئون الموظفين

٢٦٧ — ٢٦٣

مراجع البحث

جدول الخطأ والصواب

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
٤	٣	للدراسات	للدراسات
٢٠	١٦	فأخذوا	فأخذوا
٢٠	١٩	١٩٤٦	١٩١٦
٢٨	الهامش	Sypia	Syria
٢٩	٢	وثانيتهما	وثانيتهما
٣٥	١ من الهامش	الأول	الدول
٣٥	٤ من الهامش	البرام	الدوام
٣٦	٣	الوجهات	الوجهين
٣٦	الآخر من الهامش	الجديد	الجدد
٣٧	٢٠	الظمي	العظمى
٤٠	٥	مقدارته	مقدراته
٤٠	١٩	الخلط	الجمع
١٠٧	١٥	حق تمتد	حق التمثيل
١٢٥	١٢	تخضع	يتخضع
١٤٧	٥	الى	الى
١٧٠	١٣ من الهامش	لبنان	للبنان
١٩٥	١٤	دولية	جوية
٢٠٤	٢	الواقعة	الموقعة

وهناك بضعة أخطاء طفيفة لا تنحى على القارىء.

تليفون ٥٦٤٦٧
سجل تجارى ٥٦٧٧٦

دار الفكر العربى
مؤسسة عربية للنشر والطبع

شارع أمين باشا سامى
المنيرة القاهرة

أصـدرت

٥ تاريخ أوروبا المعاصر : للدكتور محمد فؤاد شكرى الأستاذ بكلية الآداب بجامعة فؤاد الأول . دراسة فى التاريخ الأوروبى بين عامى ١٩١٩ - ١٩٤٦ وخصوصاً من وقت ظهور النازية فى ألمانيا إلى قيام الحرب العالمية الثانية . وقد تحدث المؤلف عن نظام الحياة فى داخل ألمانيا النازية ، ومعسكرات الاعتقال ، والحملة الروسية ، وأخيراً إنهار ألمانيا ومحاكمة زعماء النازيين فى نورمبرج وثمنه ٣٠ قرشاً

٥ السنوسية دين ودولة : للدكتور محمد فؤاد شكرى كتاب اليوم . . يذكر نشأة السنوسية من أيام محمد بن على السنوسى الكبير . انتشارها على يد السيد عمر المهدي وجهاده ضد الفرنسيين فى أفريقية . كما يتناول تاريخ الجمهورية الطرابلسية وجهاد الليبيين ضد الطليان ، حتى وقت استشهاد السيد عمر المختار ، فضلاً عن بيان سياسة إيطاليا الاستعمارية وثمنه ٥٠ قرشاً

٥ مصر والسيادة على السودان : للدكتور محمد فؤاد شكرى كتاب يشرح ، السيادة ، بمعناها الفقهي ، ويتناول تاريخ العلاقات السياسية بين مصر والسودان من أيام محمد على إلى وقت الاتفاق الثنائى بين مصر وإنجلترا فى عام ١٨٩٩ . وثمنه ٢٠ قرشاً

٥ بين الحبشة والعرب : للأستاذ عبد المجيد عابدين المدرس بجامعة فؤاد الأول موضوع جديد لم يطرقة مؤلف عربى من قبل ، ومنهج قوى عمل على نسق لم يسبق إليه ، فيه آراء جديدة فى هجرة المسلمين إلى الحبشة مع آثار الحبشة فى البلاد الإسلامية ، أصحاب الفيل ، أصحاب الأخدود . . الخ . وثمنه ٢٥ قرشاً

٥ تاريخ التعليم فى مصر قبيل العصر الفاطمى : الأستاذ خطاب عطية على المدرس بمعهد التربية للمعلمين : يتناول دور التعليم ومناهجها ونظمها عند الفاطميين ، كما يتحدث عن السكتب الدراسية وأساليب الدراسة ، وبه نبذة عن التعليم فى مصر من ظهور الإسلام حتى قيام الدولة الفاطمية . وثمنه ٢٥ قرشاً

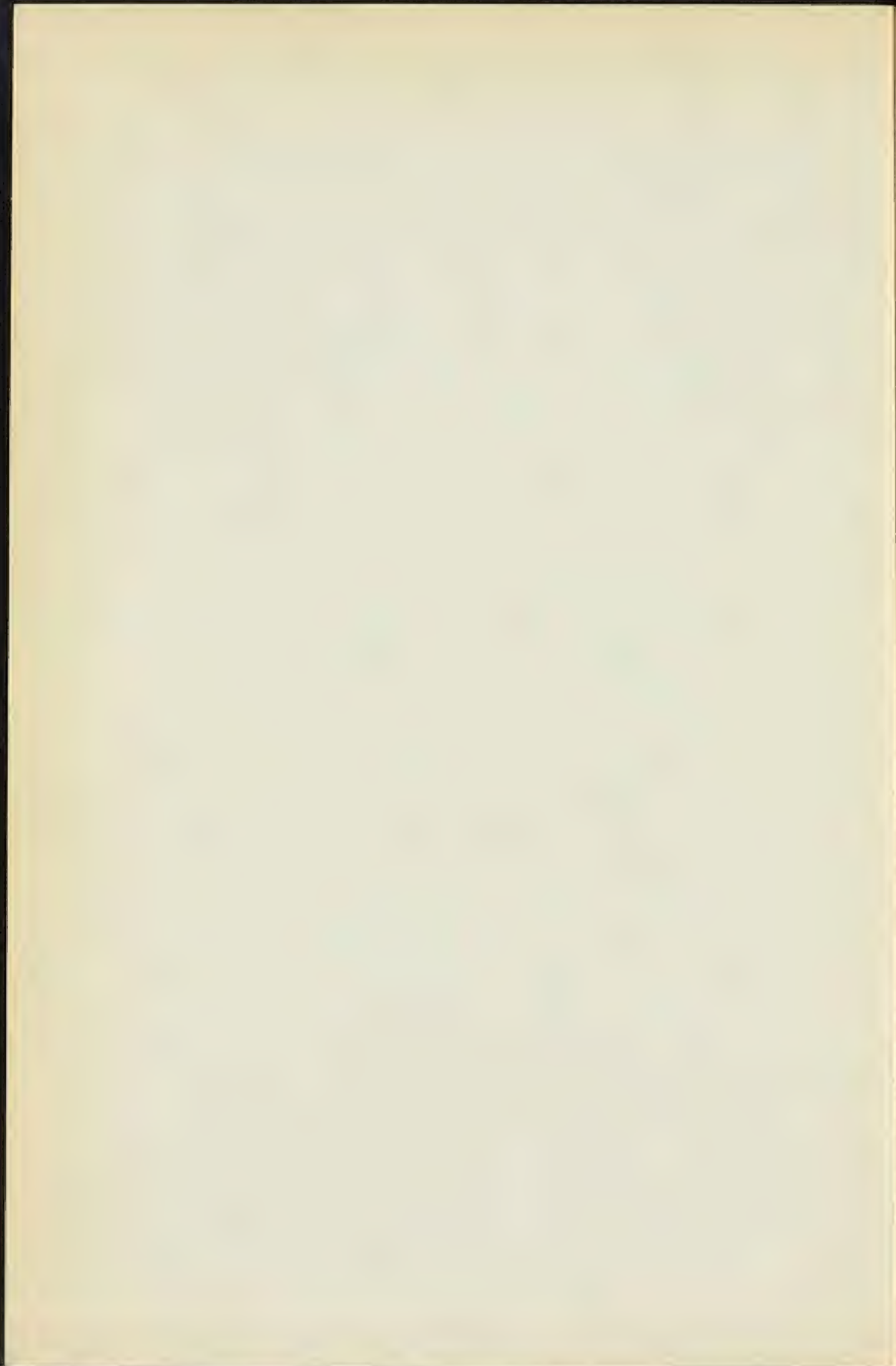
٥ محمد الفاتح : للدكتور محمد مصطفى صفوت ، أستاذ التاريخ الحديث بجامعة فاروق .
يصف دورة هامة من دورات الصراع بين المسلمين وشرق أوروبا ، وفيها توجب
أعمال المسلمين بفتح القسطنطينية ، ووضع أيديهم على جانب كبير من أوروبا الشرقية ،
كما يعرض هذا الجانب من حياة الأتراك والإسلام عرضاً علمياً مزوداً بأوثق
المستندات والمراجع وثمنه ١٥ قرشاً

٦ بناء دولة (مصر محمد علي) : تأليف الدكتور محمد فؤاد شكرى والأستاذين
عبد المقصود العناني وسيد محمد خليل : كتاب من أوسع المراجع وأوثقها في تاريخ
محمد علي الكبير ، يتناول القسم الأول منه سياسة مصر الداخلية بالشرح والتحليل ،
على نسق علمي جديد ، كما يرسم لمصر صورة صحيحة واضحة تستند إلى الحقائق
التاريخية الثابتة . أما القسم الثاني من الكتاب فيحوي ترجمة دقيقة أمينة لسبعة تقارير
ضافية ، وبعض هذه التقارير لم يسبق نشره حتى في لغته الأصلية وثمنه ١٥٠ قرشاً

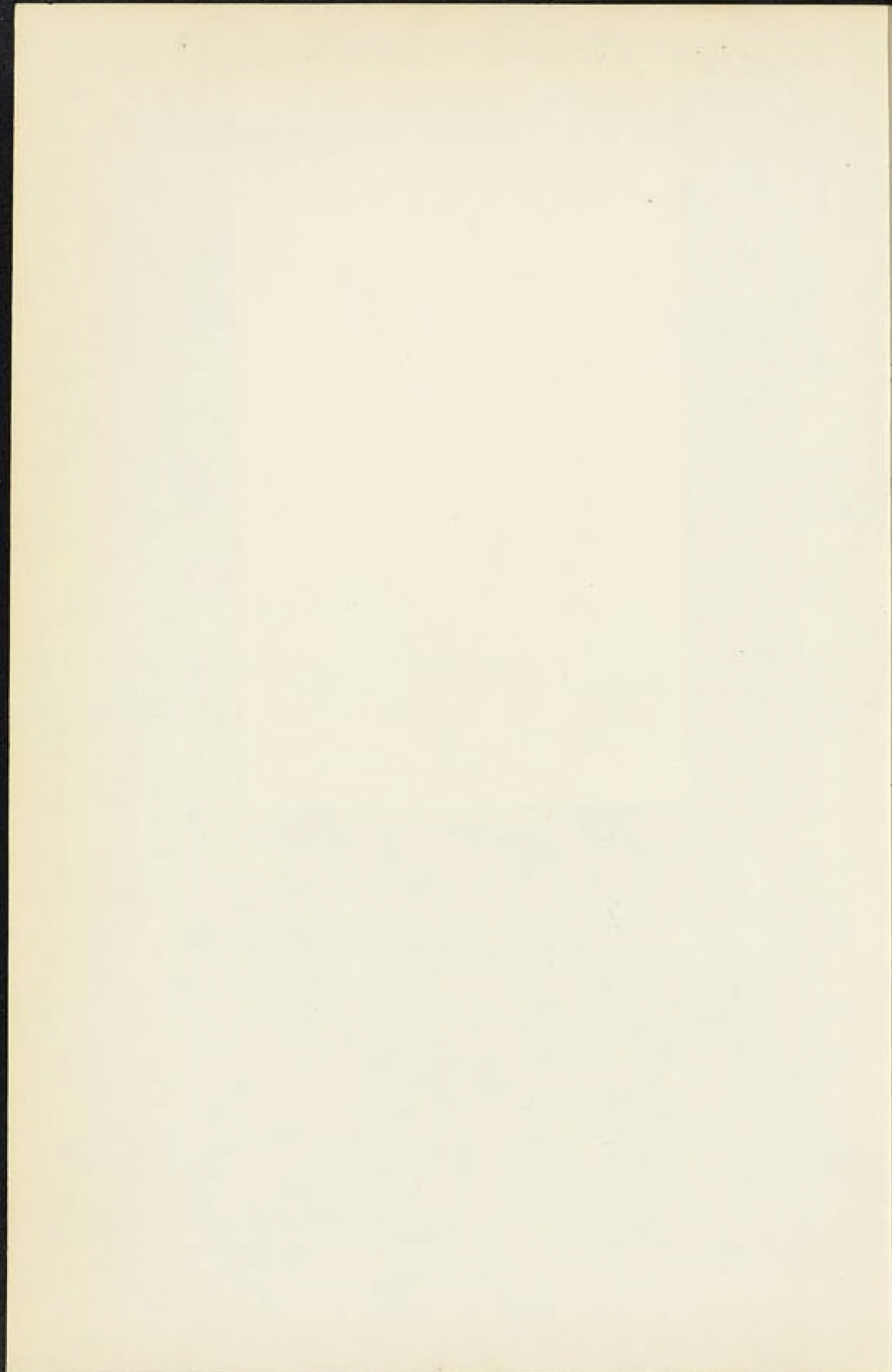
٧ شباب قريش في العهد السري للإسلام : الأستاذ عبد المتعال الصعيدي .
للإسلام معركة مجهولة بين أنصاره من الشباب وأعدائه من الشيوخ ، وكتاب
شباب قريش في العهد السري للإسلام يصور هذه المعركة لشباب الجبل الحاضر ليصل
بينهم وبين شباب الإسلام الأول وثمنه ١٨ قرشاً

٨ الحرب الصليبية الأولى : للأستاذ حسن حبشي
دراسة تاريخية عن هذه الحرب وأسبابها الخفية ، وتأثيرها على العالم العربي ،
وتأثير الأوربيين بالشرقين ، مدعمة بالوثائق التاريخية ، والمذكرات الشخصية لمن
إشتركوا فيها وشاهدوها . وبها الترجمة العربية للحواليات الفرنجية اللاتينية المعروفة
« جستاه » التي تنشر لأول مرة بلغة الضاد وثمنه ٢٥ قرشاً

٩ فلسطين والتقارير الإنجليزى الأمريكى : للدكتور زكى صالح
بحث تاريخي يدور حول فلسطين ، وفلسطين هي مشكلة العالم اليوم لدى كل
عربي حر ، يهمه تقرير مصير هذا القطر من البلاد العربية . . . درس من دروس
الاستعمار تناوله المؤلف بدراسة علمية وعلق عليه وعلى حججه ، وقد استطاع أن
يقننها ويظهر بطلانها بالأدلة الدامغة وثمنه ١٥ قرشاً







DATE DUE

[illegible]

DEMO 38-297



**Elmer Holmes
Bobst Library**

**New York
University**



M1R 69



N. MANCHESTER,
INDIANA

NYU - BOBST



31142 00203 3010

DS36.2 .G43

Mithaq Jamiat al-Duwal al-Arab

GHATA MITHAQ JAMIAT AL DUWAL AL ARABIYAH